

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONDITION POLITIQUE
DES
MILITAIRES DE CARRIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCE POLITIQUE)

Présentée et soutenue le 28 Mai 1925, à 2 heures

PAR

A.-F. DUPUY

Adjoint à l'Intendance, Docteur en Droit

Président : M. JÈZE, professeur.

Suffragants { MM. BASDEVANT, professeur.
OUALID, agrégé.

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1925

LA
CONDITION POLITIQUE
DES
MILITAIRES DE CARRIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCE POLITIQUE)

Présentée et soutenue le 28 Mai 1925, à 2 heures

PAR

A.-F. DUPUY

Adjoint à l'Intendance, Docteur en Droit

Président : M. JÈZE, professeur.

Suffragants { MM. BASDEVANT, professeur.
 OUALID, agrégé.

PARIS
JOUVE & C^e, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

La plupart des auteurs de droit public paraissent avoir admis comme un dogme la nécessité d'enlever aux militaires l'exercice de leurs droits politiques. Aucun ne s'est demandé si, sous cette appellation générale de « militaires », il n'y avait pas lieu de faire une discrimination entre ceux qui ne font que passer sous les drapeaux un temps assez court et ceux qui, au contraire, consacrent à la défense du pays leur existence entière ou une portion notable de celle-ci. Autrement dit, on n'a pas recherché si le régime applicable aux militaires de carrière devait être le même que celui qui semble s'imposer pour les soldats appelés au régiment pour y accomplir leur temps de service normal.

D'autre part, on ne s'est pas demandé davantage si, dans l'ensemble des droits politiques, il ne convenait pas de faire une distinction entre le droit de vote et l'éligibilité, et si la privation de celle-ci devait avoir pour corollaire inévitable la suspension de celui-là.

Nous nous proposons dans cette étude de rechercher si cette double distinction est possible et, dans l'affirmative, quelles en seraient les conséquences.

A cet effet, après avoir indiqué comment la question

de la condition politique des militaires peut se poser, nous examinerons comment elle a été envisagée en fait et comment elle a été résolue en France aux différentes époques et sous les divers régimes. Nous trouverons dans cet historique les raisons — valables ou non, c'est ce que nous aurons à discuter — qui ont conduit au régime actuel.

Nous jetterons ensuite un coup d'œil rapide sur la solution que le problème a reçue dans les principales législations étrangères.

Nous discuterons enfin les raisons invoquées pour supprimer d'une façon absolue la totalité des droits politiques de l'ensemble des militaires, et si nous estimons que ces raisons sont insuffisantes ou mal fondées, nous conclurons par l'examen des modifications qui nous paraîtront s'imposer.

La présente étude comprendra les chapitres suivants:

CHAPITRE I. — Les diverses manières possibles d'envisager la condition politique des militaires.

CHAPITRE II. — Historique de la condition politique des militaires en France.

CHAPITRE III. — Etude juridique de la législation actuelle.

CHAPITRE IV. — La condition politique des militaires dans les armées étrangères.

CHAPITRE V. — Critique de la loi française. Les réformes désirables.

CHAPITRE I

**LES DIVERSES MANIÈRES POSSIBLES
D'ENVISAGER LA CONDITION POLITIQUE
DES MILITAIRES**

On peut se demander a priori si la question de la condition politique des militaires doit être posée, s'il est utile de soumettre à un régime spécial cette catégorie particulière de citoyens qui, soit à titre professionnel, soit à titre obligatoire, appartiennent à l'armée. La question ne s'est, en effet, pas toujours posée, et nous verrons dans le chapitre suivant qu'en France, en particulier, il y a eu des époques pendant lesquelles l'armée restait soumise au droit commun en ce qui concerne l'exercice des droits politiques.

Mais si la question se pose, et si l'on admet que l'armée, de par sa nature, de par sa fonction spéciale, doive être soumise à un régime particulier, on peut se demander quel sera le régime qui devra lui être appliqué.

Privera-t-on tous ses membres de l'ensemble de leurs droits politiques ? N'en privera-t-on, au contraire, que

quelques-uns ? Et lesquels ? Ou bien encore, faisant une distinction non plus cette fois entre les membres de l'armée mais entre les divers droits politiques, décidera-t-on que certains seront conservés et que d'autres seront supprimés ou suspendus ?

Nous pouvons donc, a priori, admettre comme possibles les différents régimes suivants :

D'abord deux solutions extrêmes :

Tous les militaires conservent la totalité de leurs droits politiques. C'était le régime antérieur à la 3^e République.

Tous les militaires sont privés de tous leurs droits politiques. C'est le régime en vigueur depuis 1872.

Puis entre ces deux solutions extrêmes s'en insèrent trois autres :

Tous les militaires conservent une partie seulement de leurs droits politiques ;

Seuls certains militaires les conservent tous ;

Certains militaires en conservent une partie.

Disons tout de suite que cette dernière solution a nos préférences et c'est à la défendre que nous consacrerons le dernier chapitre de cette étude.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA CONDITION POLITIQUE DES MILITAIRES EN FRANCE

Ce n'est que depuis une époque relativement récente — exactement depuis la loi de recrutement du 27 Juillet 1872 — que les militaires sont privés de l'ensemble de leurs droits politiques.

C'est ce que va montrer l'étude historique qui fait l'objet du présent chapitre.

§ 1. — L'Ancien Régime

Sous l'ancien régime, la qualité de militaire n'a jamais été un empêchement à l'exercice du droit de vote.

Les militaires étaient électeurs au même titre que les autres citoyens pour le choix des députés aux Etats-Généraux. « Lorsque la représentation aux Etats généraux devient totalement élective dans le cours du XV^e siècle, dit Esmein, (1) tous les habitants du bail-

(1) Esmein. Précis élémentaire de droit constitutionnel, 6^e éd. p. 360.

liage étaient convoqués au chef-lieu pour procéder à l'élection des députés : y venait qui voulait, sans aucune distinction, et tous les assistants pouvaient participer à l'élection.

« Il est vrai que ce système ne dura pas longtemps : ce suffrage universel et direct se changea pour les élections du Tiers-Etat en un suffrage indirect, dans lequel les électeurs du second degré étaient nommés d'un côté par la ville et, d'autre part, par les communautés d'habitants des campagnes. Mais, même alors, si dans les villes les électeurs primaires furent généralement réduits à un groupe de notables, le suffrage universel persista dans les campagnes, tous les habitants taillables prenant part au premier degré d'élection. »

Les militaires, en particulier, votaient avec leur ordre, les officiers votant pour la plupart avec la noblesse puisqu'ils étaient recrutés pour la majeure partie dans son sein.

Non seulement les militaires étaient alors électeurs, mais encore ils étaient éligibles. C'est ainsi qu'aux Etats-Généraux de 1789, dont les élections furent réglementées par une ordonnance du 24 Janvier 1789, 154 militaires furent élus.

§ 2. — La Période Révolutionnaire

Quand l'assemblée Constituante eut à fixer les conditions dans lesquelles seraient nommés les représentants de la nation, elle établit un système qui, adapté aux institutions nouvelles, se rapprocha beaucoup de celui

suivi jusque-là pour l'élection aux Etats-Généraux des députés du Tiers-Etat. Elle s'inspira, en particulier, du règlement du 24 Janvier 1789.

Par un décret du 22 décembre 1789 (1), en effet, d'une part elle exclut du droit de vote les serviteurs à gages ; d'autre part elle exige le paiement d'une contribution directe, en même temps qu'elle fixe des conditions de domicile. La majorité électorale était fixée à 25 ans, âge qui correspondait à la majorité civile dans le droit commun de l'ancienne France. (2) On sait, en effet, que la fixation de la majorité civile à 21 ans date de la loi du 20 Septembre 1792 et que le Code civil a conservé le même âge.

Le système était donc censitaire. Les citoyens qui votaient étaient appelés « Citoyens actifs ». Les élections se faisaient à deux degrés : au 1^{er} degré, des assemblées primaires (une par canton) formées par les citoyens actifs de chaque canton nommaient des « électeurs » qui, réunis en assemblée du second degré, électionnaient les députés du département.

Le cens était modique pour les électeurs du 1^{er} degré : était citoyen actif tout individu qui, remplissant par ailleurs les autres conditions, payait une contribution directe d'au moins 3 journées de travail (3). Par un décret du 5 Janvier 1790 (4), la Constituante fixa à 20 sous au maximum la valeur de la journée de travail ; le taux

(1) Recueil Duvergier. Tome 1 p. 73.

(2) Sauf en Normandie, où la majorité était fixée à 20 ans.

(3) Décret du 22 Décembre 1789, art. 3, section I.-

(4) Recueil Duvergier. Tome I p. 93.

variait suivant l'importance des localités à la suite d'une décision des autorités locales.

Pour être électeur au second degré, le cens était plus élevé : l'impôt direct exigé devait atteindre un minimum de dix journées de travail.

Quelle était d'après cette réglementation la situation politique des militaires ?

Sans doute l'obligation du cens était-elle de nature à éliminer la plus grande partie des militaires non officiers, mais il faut noter qu'aucune interdiction spéciale ne découlait de leur qualité de militaire.

Un décret du 28 Février 1790 (1) concernant la constitution de l'armée s'exprimait ainsi dans son article 6 : « Tout militaire en activité de service conserve son domicile, nonobstant les absences nécessitées par son service, et peut exercer les fonctions de citoyen actif, s'il a d'ailleurs les qualités exigées par le décret de l'assemblée nationale et si, lors des assemblées où doivent se faire les élections, il n'est pas en garnison dans le canton où est situé son domicile ».

Donc pas de privation des droits politiques en raison de la seule qualité de militaire, mais une restriction cependant : le militaire ne pourra pas voter s'il est en garnison dans le canton de son domicile.

Non seulement la qualité de militaire ne constitue pas un obstacle à l'exercice des droits politiques, mais elle peut, dans une certaine mesure, tenir lieu des autres conditions exigées, en particulier elle peut rempla-

(1) Collection générale des lois recueillies par Rondonneau (édition 1817. Tome I. 1^{re} partie p. 134.

cer le cens. C'est ce qui résulte de l'article 7 du même décret :

« Tout militaire qui aura servi l'espace de 16 ans sans interruption et sans reproche, jouira de la plénitude des droits de citoyen actif, et est dispensé des conditions relatives à la propriété, à la contribution, sous la réserve exprimée dans l'article précédent, qu'il ne peut exercer ses droits s'il est en garnison dans le canton où est situé son domicile. »

Un autre décret, en date du 6 décembre 1790, concernant l'organisation de la force publique s'exprime en ces termes :

« L'Assemblée nationale déclare comme principes constitutionnels ce qui suit :

1°. —

2°. — L'armée est une force habituelle, extraite de la force publique, et destinée essentiellement à agir contre les ennemis du dehors.

3°. — Les corps armés pour le service intérieur sont une force habituelle, extraite de la force publique, et essentiellement destinée à agir contre les perturbateurs de l'ordre et de la paix.

4°. — Ceux-là seuls jouiront du droit de citoyen actif, qui, réunissant d'ailleurs les conditions prescrites, auront pris l'engagement de rétablir l'ordre au dedans, quand ils seront légalement requis, et de s'armer pour la défense de la liberté et de la patrie.

.....

6°. — Les citoyens actifs ne pourront exercer le droit

de suffrage dans aucune des assemblées politiques s'ils sont armés ou seulement vêtus d'un uniforme. »

Ce décret règlementait donc l'exercice des droits politiques en ce qui concerne les militaires, mais il ne les supprimait pas. Désormais il était seulement interdit de pénétrer en armes ou même en uniforme dans une assemblée politique.

D'ailleurs, un décret du 1^{er} Mai 1791 (1) « relatif aux droits politiques des militaires de tous grades et de toutes armes en garnison ou en quartier et à la discipline, police et service militaires » précisait de quelle manière les militaires pouvaient assister aux réunions publiques :

« L'Assemblée nationale décrète, y est-il dit, que les officiers, sous-officiers et soldats de toutes les armes sont libres, hors le temps de leur service militaire, des appels, des exercices et avant la retraite, d'assister sans arme et comme les autres citoyens aux séances des sociétés qui s'assemblent paisiblement dans les villes où ils sont en garnison ou en quartier. »

Nous voyons donc que, pendant cette période, les seules restrictions apportées par les lois et décrets à l'exercice des droits politiques des militaires sont d'une part l'interdiction de voter dans le canton où ils sont domiciliés s'ils y tiennent garnison, d'autre part, l'obligation de quitter leurs armes et leur uniforme s'ils veulent faire acte de citoyen actif.

(1) Collection générale des lois recueillies par Rondonneau (2^e Edition 1817). Tome 3 p. 229.

La première de ces restrictions ne tarda d'ailleurs pas à être supprimée ; elle le fut, en effet, par un décret du 6 Juillet 1791 « relatif aux officiers, sous-officiers ou autres attachés au service de terre ou de mer, pour l'exercice des droits de citoyen actif ». Par ce décret, l'Assemblée nationale décidait que « les officiers, sous-officiers ou autres attachés au service de terre ou de mer, domiciliés habituellement dans les lieux où ils se trouveront, soit en garnison, soit en activité de service, pourront y exercer les droits de citoyen actif s'ils réunissent d'ailleurs les conditions requises. »

La Constitution de 1791, votée peu après, maintenait implicitement les droits politiques des militaires : « Tous les citoyens actifs, disait-elle, *quel que soit leur état, profession ou contribution*, pourront être élus représentants de la nation. » (1) Les conditions d'éligibilité étaient alors, en effet, moins strictes que les conditions de l'électorat au second degré.

L'assemblée législative accorda même un traitement de faveur, non pas peut-être surtout aux militaires mêmes, mais aux individus qui avaient fait « la guerre de la liberté soit dans les volontaires nationaux, soit dans les troupes de ligne. » C'est ce que décide un décret du 3 Août 1792.

« Tout Français, dit l'article 1^{er}, qui, soit dans les bataillons de volontaires nationaux, soit dans les régiments de ligne, dans la gendarmerie nationale, dans les légions, les compagnies franches ou dans tout autre

(1) Constitution de 1791, titre III, chapitre I, sect. 3, art. 3.

corps qui pourrait être formé, aura fait la guerre de la liberté, et sera resté présent aux drapeaux et en activité de service militaire jusqu'à la paix, à commencer de la campagne actuelle, ou tout Français que des blessures reçues au service auront mis hors d'état de la continuer, jouira, s'il a 25 ans, ou lorsqu'il en aura atteint l'âge, des droits de citoyen actif comme s'il avait servi pendant 16 ans, conformément au décret rendu par l'Assemblée nationale Constituante. » (1)

Il est vrai qu'il faut voir dans cette décision une mesure prise surtout en faveur des anciens militaires rentrés dans leurs foyers. C'est d'ailleurs ce que semble confirmer l'article 4 du même décret quand il énumère les titres qui serviront de preuve pour obtenir l'exemption du cens. « Les titres d'admission (à l'exercice des droits civiques), dit l'article 4, seront le congé du soldat, du gendarme, du volontaire ou du garde national sédentaire, le certificat de ceux qui auront été blessés et mis hors d'état de service, et le témoignage, signé des chefs de corps, du civisme et de la bonne conduite de chacun d'eux. »

Il n'en reste pas moins vrai que toutes les lois de la période révolutionnaire non seulement admettent le vote des militaires, mais accordent même à ces derniers, pour l'exercice de leurs droits politiques, certaines faveurs, telles que l'exemption du cens.

La Constitution montagnarde du 24 Juin 1793 — qui ne fut jamais appliquée parce qu'immédiatement sus-

(1) Voir Suprà article 7 du décret du 28 Février 1790.

pendue par la proclamation du Gouvernement révolutionnaire — (décret du 10 Octobre 1793) maintenait intacts les droits électoraux des militaires. D'autre part, la Convention, dans sa célèbre Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen — dont les principes demeurent — ne fait entre les citoyens aucune distinction basée sur la profession. « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation ». (1)

Notons d'ailleurs que les deux constitutions élaborées par la Convention — celle du 24 Juin 1793 et celle du 5 Fructidor an III — ayant été soumises à la ratification populaire, l'armée fut appelée à prendre part à ce referendum.

La Constitution de l'an III était également favorable aux droits électoraux des militaires. Bien mieux, elle les étendait. Ainsi, bien que le paiement d'une contribution directe — dont le taux pouvait d'ailleurs être quelconque — fût indispensable pour permettre l'entrée dans les assemblées primaires, la Constitution ouvrait exceptionnellement ce droit à certaines personnes qui ne payaient aucun impôt direct ; il suffisait qu'elles eussent des mérites tenus pour équivalents. Or, l'article 9 accordait l'électorat au 1^{er} degré sans payer de contribution aux Français « qui avaient fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de la République. »

(1) Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, art. 6.

Donc, ici encore, les services militaires tenaient lieu de paiement du cens électoral.

Une loi du 19 Ventôse an V (1), relative aux conditions qui établissent la résidence donnant droit de vote dans les assemblées primaires, règle ces conditions de résidence en ce qui concerne les fonctionnaires publics et militaires. Elle s'exprime ainsi :

« Article 1. — La résidence requise par l'article 17 de l'acte constitutionnel pour voter aux assemblées primaires d'un canton ne se perd point par le simple séjour hors de ce canton, quelle qu'ait été sa durée, s'il n'a été occasionné que par l'exercice de fonctions publiques, par le service militaire ou par force majeure. Réciproquement, elle ne s'acquiert point par un pareil séjour s'il n'a eu que la même cause.

« Article II. — En conséquence, les fonctionnaires publics ou militaires rentrés à leur domicile par congé, ou par la cessation de leurs fonctions, sont admis aux assemblées primaires et communales des cantons d'où ils ne se sont éloignés que pour le service public, quoique leur éloignement ait duré plus d'une année.

« Article III. — Les fonctionnaires publics ne peuvent voter dans les assemblées primaires et communales des cantons où ils exercent leurs fonctions, qu'autant qu'ils y avaient précédemment leur domicile ordinaire, ou qu'ils l'y auront transféré depuis au moins un an par l'inscription civique dans les registres de la municipalité. »

(1) Bulletin des lois N° 110.

En résumé, les militaires continuent à voter dans le canton où est situé leur domicile et celui-ci ne se perd pas, quelle que soit la durée de l'absence, si cette dernière est motivée par le service. Mais, s'ils le désirent, ils peuvent toujours faire transférer leur domicile au lieu de leur garnison, et c'est là, dans ce cas, qu'ils exerceront leurs droits politiques.

Peu de jours après, exactement le 24 Ventôse an V, une loi (1) décidait que les militaires qui ne font pas partie d'un corps armé auraient le droit de voter aux assemblées primaires.

« Tout individu attaché au service des armées de terre et de mer, ne faisant partie d'aucun corps armé (2) soit en garnison dans le lieu, soit en rade, ayant d'ailleurs les qualités requises, pourra voter dans les assemblées primaires et communales des cantons où il exerce ses fonctions, s'il y avait précédemment son domicile, ou s'il l'y avait transféré depuis au moins un an par son inscription sur le registre civique de l'administration municipale. »

La législation de l'an III ne se bornait d'ailleurs pas à admettre le vote des militaires ; elle maintenait à ceux-ci leurs droits d'éligibilité. Toutefois des dispositions étaient prises pour éviter le cumul des traitements : un militaire élu à des fonctions législatives ne touchait que son traitement de membre du corps législatif. De même l'exercice des fonctions militaires lui était interdit pen-

(1) Bulletin des lois de la République N° III.

(2) Entendons par là tout militaire ne faisant pas partie d'une troupe en opérations.

dant la durée de sa qualité de législateur. Il conservait cependant son grade et son droit à l'avancement par rang d'ancienneté (1). Félicitons-nous qu'il n'ait pas gardé des droits à l'avancement au choix !

C'est grâce à ces dispositions que Bonaparte, Augereau, Carnot, Bernadotte, Berthier, Jourdan et tant d'autres firent partie des assemblées législatives de la période révolutionnaire.

§ 3. — Le Consulat et l'Empire

La Constitution de l'an VIII maintenait le principe électif, mais le large suffrage qu'elle instituait à la base n'était qu'une pure apparence. Le droit de suffrage était en fait réduit à un simple droit de présentation : les électeurs ne pouvaient que concourir à la formation de listes de confiance dans lesquelles l'autorité exerçait son choix.

Pendant toute la période napoléonienne — Consulat et 1^{er} Empire — la volonté de Bonaparte, qu'il fût 1^{er} Consul ou Empereur, s'exerça seule. Il devient dès lors peu intéressant, au point de vue pratique, de constater que les militaires étaient toujours citoyens. Il convient de noter cependant que les militaires continuèrent à être compris sur les listes électorales et qu'ils contribuèrent pour une part non négligeable à former la majorité qui, en 1804, lors du vote du Sénatus-Consulte du 28 floréal AN XII proclama Napoléon Empereur.

(1) Loi du 30 Germinal an V.

§ 4. — La Restauration

Sous la Restauration, le droit de suffrage politique est restreint, mais du moins ce qui en subsiste devient effectif en ce qui concerne l'élection des députés. La Charte de 1814, complétée par la loi électorale du 5 Février 1817, fixe à 300 francs de contributions directes le cens à payer pour être électeur et à 1000 francs celui nécessaire pour être éligible. L'âge de la majorité politique est élevé à 30 ans. Il y a là une réaction contre les tendances de la Révolution qui, favorable aux jeunes générations, avait, nous l'avons dit, abaissé l'âge de la majorité de 25 à 21 ans.

Des conditions aussi sévères eurent pour effet de réduire considérablement le nombre des électeurs. D'après des statistiques de 1817, un peu plus de 90.000 individus seulement étaient taxés à ce taux et pouvaient prendre part aux élections.

Remarquons que, sous ce régime, les militaires ne furent l'objet d'aucune mesure d'exclusion les visant spécialement ; ceux qui réunissaient les conditions requises purent faire œuvre de citoyen. Sans doute, ne purent être compris sur les listes électorales que les officiers fortunés. A une époque, en effet, où le service militaire personnel n'était pas obligatoire (1) les jeunes gens de familles aisées n'allaient pas au régiment.

Mais si l'état de militaire n'était pas alors une cause

(1) L'article 12 de la charte constitutionnelle du 4 Juin 1814 avait aboli la conscription militaire.

d'incapacité, il était du moins pour le gouvernement un moyen commode de pression.

Un ordre du jour adressé aux officiers par le Maréchal de camp Avizard s'exprime de la façon suivante :
« J'aime à croire que vous ne voterez qu'en militaires franchement dévoués au roi. S'il en était autrement, renoncez au service militaire. La perte de votre emploi serait le résultat inévitable d'une conduite déloyale. »
(1)

D'un autre côté, une circulaire du 27 Mai 1830 adressée par le ministre de la Guerre aux Généraux disait :
« Plusieurs fois vous avez fait entendre aux militaires appelés à prendre part aux élections la nature et l'étendue des devoirs qui tiennent à leurs fonctions et ce qu'aurait d'incompatible avec ces fonctions une conduite qui contredirait la direction que Sa Majesté a jugé..... Si les militaires sont libres de leur suffrage, ils ont aussi des obligations ; on ne peut servir à la fois le roi et l'opposition. » (2)

On ne saurait mieux dire pour tracer aux officiers leur ligne de conduite électorale.

§ 5. — La Monarchie de Juillet

Avec la Monarchie de Juillet, la loi du 19 Avril 1831 abaissa un peu le cens électoral. Il fut ramené de 300 francs à 200 pour l'électorat et de 1000 francs à 500 pour l'éligibilité. L'âge de la majorité politique était en

(1) Cité par le Général Pédoya « Le droit de vote dans l'armée » d'après M. Jean d'Epée.

(2) Général Pédoya — Op. cit.

même temps abaissé à 25 ans. La loi de 1831 admet aussi ce qu'on appela le « demi-cens de capacité », c'est-à-dire que le savoir ou les services pouvaient tenir lieu d'une partie de la contribution, mais d'une partie seulement.

Pour ceux qui étaient dans ce cas, il suffisait de payer 100 francs d'impôts directs, chiffre encore élevé pour l'époque. Les capacités ainsi visées n'étaient pas nombreuses. Elles comprenaient en particulier les membres de l'Institut et certains officiers supérieurs en retraite.

L'Article 3 de la loi du 19 Avril 1831 s'exprimait ainsi : « Sont, en outre, électeurs en payant 100 francs de contributions directes : 1°) les membres et correspondants de l'Institut ; 2°) les officiers des armées de terre et de mer jouissant d'une pension de retraite de 1200 francs au moins, et justifiant d'un domicile réel de trois ans dans l'arrondissement communal. Les officiers en retraite pourront compter, pour compléter les 1200 francs ci-dessus, le traitement qu'ils toucheraient comme membre de la Légion d'honneur ».

En résumé, pas de faveur ni d'exclusion pour les militaires en activité de service ; régime de faveur modérée pour certains militaires en retraite.

§ 6. — La République de 1848

La République de 1848 établit définitivement en France le suffrage universel. Dès lors tout citoyen — militaire ou non — fut admis à voter pourvu qu'il eût

atteint l'âge légal, fixé à 21 ans par le décret du 5 mars 1848, et qu'il ne fût pas déchu de ses droits.

Sous ce régime, ce ne fut donc plus quelques officiers qui jouirent de leurs droits politiques, mais l'ensemble de tous les militaires, quel que fût leur grade et quelle que fût leur ancienneté. Nous aurons d'ailleurs à discuter ce principe dans la dernière partie de notre étude.

La République de 1848 étendit donc à ses extrêmes limites le droit de suffrage. « Sont électeurs, disait l'article 6 du décret du 5 Mars 1848, tous les Français âgés de 21 ans, résidant dans la commune depuis 6 mois, et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques. »

L'éligibilité était réglée par l'article 7. Elle était aussi largement accordée — en dehors de la question d'âge — que l'électorat :

Article 7. — « Sont éligibles tous les Français âgés de 25 ans et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques. »

Ici, plus d'obligation de résidence, puisque l'élu est le représentant de la nation entière et non seulement de la région qui l'a envoyé siéger.

Dans une proclamation adressée à l'armée — la 2^e République ne fut pas avare de proclamations — le Gouvernement provisoire s'exprimait en ces termes : « Soldats-citoyens, vous devez à la République un titre de plus. Vous n'étiez que soldats, elle vous a fait citoyens en vous restituant votre part de la Souverai-

neté du peuple. Vous n'aviez que les devoirs du militaire, vous avez maintenant ceux du citoyen. » (1)

Le décret du 5 Mars 1848 fut suivi d'une instruction du 8 Mars pour son application. Les articles 37 et 38 de cette instruction réglementent le vote des militaires en activité de service.

L'article 37, après avoir ordonné que ceux-ci seront avertis de leurs nouveaux droits par leur chef immédiat, indique de quelle manière ils prendront part au scrutin : « Ces militaires se réuniront en autant de sections qu'il y aura parmi eux de citoyens appartenant au même département sous la présidence du chef le plus élevé en grade, qui sera assisté de 4 scrutateurs, dont 2 pris parmi les plus âgés, et 2 parmi les plus jeunes sous-officiers et soldats présents qui sauraient lire et écrire. »

L'article 38 donne des précisions sur la remise des bulletins de vote et leur dépouillement. « Le Président avertira les électeurs militaires de réfléchir sérieusement à l'acte de citoyen qu'ils vont accomplir ; il les engagera à émettre leur vote secrètement, en toute conscience et en toute liberté. Chacun d'eux écrira ou fera écrire son bulletin par l'un de ses camarades en dehors de l'assemblée et le remettra au Président. Les bulletins seront dépouillés, séance tenante, en leur présence ; et le résultat des votes, cacheté et certifié par les intendants militaires ou par les commissaires de marine, sera envoyé par le Président du bureau au

(1) Cité par le Général Pédoya — op. cit.

commissaire du département auquel appartiendront les votants.

« Ce résultat sera compris dans le recensement général des votes du département. » (1)

Deux circulaires, l'une du 12 mars 1848 émanant du Ministre de l'Intérieur, l'autre du 15 mars adressée par le Ministre de la Guerre, précisent les conditions de détail dans lesquelles aura lieu le scrutin fixé au 30 mars.

La première, celle du 12 mars (2) est relative aux précautions à prendre pour qu'un électeur ne soit pas inscrit sur plusieurs listes électorales. En ce qui concerne les militaires, elle renferme les dispositions suivantes : « Les militaires et marins en activité de service, et qui ne seraient pas en congé, ne devront pas être inscrits dans la commune où ils étaient domiciliés lors de leur entrée au service, puisqu'ils exercent leur droit dans leur garnison ou poste actuel. Quant aux militaires en disponibilité, en non-activité ou en réforme, ils doivent être assimilés aux militaires en congé et inscrits, comme ceux-ci, au lieu de leur domicile. »

La circulaire du 25 Mars du Ministre de la Guerre (3) adressée aux Généraux Commandant les divisions militaires (4) précisait, avec plus de détails encore que l'instruction du 8 mars, les conditions dans lesquelles les militaires participeraient « à ce grand acte de ci-

(1) Bulletin des lois X^e série — Tome I p. 69.

(2) Dalloz-recueil périodique 1848 — 3^e partie p. 23.

(3) Dalloz-recueil périodique 1848 — 3^e partie p. 29.

(4) On sait que les corps d'armée n'existent en temps de paix que depuis la loi du 24 Juillet 1873 sur l'organisation de l'armée.

toyen, le seul entièrement indépendant qui puisse être accompli sous le drapeau. »

Les militaires étaient divisés en deux classes, la première comprenant tous ceux qui, inscrits au lieu de leur domicile respectif, devaient y exercer leurs droits électoraux (militaires en congé, en disponibilité, en non-activité ou en réforme), la seconde étant composée des militaires en activité de service et présents au corps. C'est aux militaires de cette dernière catégorie que s'applique la circulaire du 15 mars.

Les opérations devaient commencer assez tôt pour que les résultats des divers scrutins fussent transmis le 30 mars aux commissaires (ou préfets) des départements. Le vote des militaires avait donc lieu à une date antérieure à celle du vote des électeurs civils.

La circulaire indique encore de quelle façon seront confectionnées les listes électorales militaires : dans toutes les communes où se trouve un corps ou une fraction de corps ou un établissement militaire quelconque, le fonctionnaire de l'intendance militaire, et à défaut l'officier ou le fonctionnaire civil qui le remplace (1) dressera autant de listes qu'il y aura de sections d'électeurs appartenant au même département.

La circulaire précise dans ses moindres détails la façon dont se fera l'établissement matériel des listes. Elle indique d'ailleurs que le but de cette minutieuse instruction est surtout de prévenir toute exigence non

(1) C'est-à-dire le Maire. On sait que dans les localités dépourvues de garnison, le Maire est le suppléant légal du Sous-Intendant Militaire.

reconnue indispensable pour la validité des opérations.

Les listes ne sont définitivement closes qu'après affichage et après écoulement d'un certain délai permettant d'y opérer toute rectification nécessaire.

Puis viennent les instructions relatives à la constitution des assemblées électorales, à raison d'une par corps ou fraction de corps, sous la présidence de l'officier ou du sous-officier le plus élevé en grade.

Pour les officiers sans troupe et employés militaires, une assemblée électorale est tenue sous la présidence du Général de division ou de brigade, s'il y en a un dans la place, sinon sous la présidence du Sous-Intendant Militaire ; à défaut de Sous-Intendant Militaire dans la place, sous celle de l'officier le plus élevé en grade.

Il est même prévu le cas où les militaires forment un groupe en nombre insuffisant pour composer une assemblée d'électeurs ; ils doivent voter alors avec les autres citoyens de la commune dans laquelle ils se trouvent.

La circulaire rappelle ensuite les dispositions de l'instruction du 8 Mars quant à la composition du bureau de chaque assemblée électorale.

Une disposition spéciale est relative aux militaires qui se trouveraient absents pour un service commandé au moment de l'élection ; ils pourraient être admis, sur leur demande, à voter séparément. A cet effet, le scrutin resterait ouvert jusqu'au lendemain.

Enfin la circulaire termine par les instructions concernant le dépouillement du scrutin. Le président

remet à l'Intendant militaire ou au Sous-Intendant ou à son Suppléant le résultat des votes accompagné d'un nombre de procès-verbaux égal à celui des listes départementales. Il joindra à ces procès-verbaux les bulletins susceptibles d'être contestés ; les autres seront brûlés. Le fonctionnaire de l'intendance militaire certifie ces documents, les cache et les envoie sans retard aux Préfets des départements intéressés.

Nous nous sommes quelque peu étendu sur cette réglementation pour montrer combien les opérations étaient réglées jusque dans leurs moindres détails ; nous y trouvons la preuve de l'importance que le Gouvernement provisoire attachait à l'exercice du droit de vote par tous les citoyens.

La Constitution du 4 Novembre 1848 confirma les droits politiques des militaires. Dans son article 27, elle confiait à une loi électorale le soin de désigner les citoyens qui, exerçant ou ayant exercé des fonctions dans un département ou un ressort territorial, ne pourraient y être élus.

L'article 28 décidait que toute fonction publique rétribuée était incompatible avec le mandat de représentant du peuple, sauf exceptions que déterminerait la loi électorale organique.

Cette loi électorale intervint le 15 mars 1849. Elle contient de nombreuses dispositions visant spécialement les militaires.

Examinons en premier lieu les mesures relatives à l'électorat.

La loi commence par décider (article 2) que les militaires en activité de service seront portés sur les listes électorales des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ.

L'article 17 prescrit que, dès que les listes seront devenues définitives, le Préfet devra en envoyer à l'intendant militaire un extrait contenant les noms des électeurs en activité de service militaire. Ce fonctionnaire communiquera ensuite ces extraits aux chefs de corps intéressés.

Le législateur tient tellement à ce que les militaires puissent exercer leur droit de vote que la loi prévoit même le cas où les extraits officiels de la liste définitive n'auraient pas pu parvenir aux chefs de corps pour le jour de l'élection. Dans ce cas, l'article 18 décide que les militaires seront admis à voter sur le vu de l'extrait de la liste telle qu'elle aura été originairement dressée par le Maire et transmise en copie au Préfet.

Enfin une mesure de contrôle est prévue : le Préfet devra faire publier dans le recueil des actes administratifs du département le tableau des corps auxquels appartiennent les électeurs du département en activité de service militaire et l'indication des lieux où ces corps se trouvent. Ce tableau devra être communiqué à toute réquisition (article 19).

Après avoir réglé les conditions dans lesquelles sont confectionnées les listes électorales, la loi indique (article 62) de quelle façon les militaires voteront. Elle réédite à ce sujet les mesures que le Gouvernement avait prises par l'instruction du 8 Mars 1848. Mais elle

ajoute une restriction concernant les militaires faisant partie des troupes d'opérations. « L'exercice du droit électoral est suspendu pour les armées en campagne et pour les marins de la flotte se trouvant en cours de navigation. » (article 62 in fine).

Quelles sont les dispositions concernant l'éligibilité ?

En principe, les militaires sont éligibles comme les autres citoyens. La loi de 1849 édicte seulement certaines restrictions tendant à empêcher certains fonctionnaires civils ou militaires d'être élus dans leur ressort territorial. C'est ainsi que parmi les militaires inéligibles dans leur circonscription, la loi énumère (article 82) le Commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, les officiers généraux commandant les divisions et subdivisions militaires, enfin les Préfets maritimes. Mais, remarquons-le bien, il n'y a là qu'une inéligibilité relative, ne résultant pas de la qualité de militaire, mais ayant seulement pour but de moraliser le scrutin en empêchant toute pression. Les militaires dont il s'agit peuvent toujours se faire élire dans une circonscription située en dehors de leur zone de commandement.

Nous avons vu précédemment que la Constitution du 4 Novembre 1848, dans son article 28, rendait incompatible toute fonction publique rétribuée avec le mandat de représentant du peuple et qu'elle laissait à la loi électorale le soin de décider quelles seraient les dérogations qui pourraient être apportées à cette incompatibilité. Ces exceptions font l'objet des articles 85 à 87 de la loi du 15 Mars 1849.

Le dernier alinéa de l'article 87 s'exprime en ces termes :

« Sont également exceptés, les fonctionnaires appartenant à un corps ou à une administration dans lesquels la distinction entre l'emploi et le grade est établie par une loi. »

Or cette disposition vise spécialement les officiers pour lesquels la loi du 19 Mai 1834 fait précisément la distinction entre le grade et l'emploi : le grade est la propriété de l'officier et ne peut lui être retiré que dans des cas nettement déterminés et pour des faits très graves ; l'emploi reste au contraire à la disposition du Ministre.

L'article 87 décidait que, à dater du jour de leur admission à l'assemblée législative, et pendant la durée de leur mandat, les officiers seraient considérés comme étant en mission hors cadres, les sous-officiers et soldats comme étant en congé temporaire.

Nous venons de voir avec quel soin le Gouvernement de la 2^e République réglementa les droits politiques des militaires et combien il attachait de prix à l'exercice de ces droits par tous les citoyens. Quels furent les résultats de ce système ? Ils ne furent certainement pas ceux que le Gouvernement avait escomptés de son extrême bienveillance.

L'armée de Paris, dont l'effectif était considérable, se révéla bientôt comme une proie facile pour les partis, surtout pour les partis extrêmes. La campagne électorale fut d'ailleurs menée avec violence, des agita-

teurs entraînent à eux un assez grand nombre de sous-officiers et de soldats, et les casernes se trouvèrent bien vite transformées en lieux de discussions politiques. Les sous-officiers et les soldats avaient été autorisés à assister aux réunions publiques organisées par le parti socialiste. Des affiches non signées encourageaient les soldats à la révolte. Bientôt des séditions militaires d'un caractère grave se produisirent, au grand détriment de la discipline et de l'autorité des chefs.

La possibilité de prendre part non seulement au vote, mais encore de faire œuvre de candidat, suscita la présence devant les électeurs d'un certain nombre de militaires de tous grades, depuis le maréchal Bugeaud jusqu'à de simples soldats.

A Paris, trois sous-officiers furent élus, dont un, le sergent-major Boichot, contre le maréchal Bugeaud. Le Gouvernement fort embarrassé eut l'idée maladroite de demander à ce sous-officier son désistement en lui promettant en échange sa nomination au grade de sous-lieutenant. Boichot ayant refusé, le gouvernement le fit arrêter et demanda à l'Assemblée nationale constituée en Haute-Cour, d'annuler les élections des sous-officiers. L'Assemblée y consentit, mais les trois sous-officiers furent réélus (1).

De tels résultats n'étaient pas précisément de nature à renforcer l'esprit de discipline ni l'autorité des chefs militaires.

(1) Général Pédoya Op. cit.

Que de tels désordres se soient produits, il n'y a rien là qui doive surprendre ; ce qui peut paraître singulier, c'est plutôt que le Gouvernement ne les ait pas prévus.

Le souvenir des désordres de 1849 pesa d'ailleurs longtemps et pèse encore d'un terrible poids sur la législation qui suivit.

Les élections de 1849 avaient été défavorables aux républicains modérés ; la défaite de ceux-ci profita d'abord et surtout aux conservateurs et aux socialistes, mais, pour ces derniers, dans une moindre mesure. La majorité de l'Assemblée fut conservatrice. D'un autre côté, une lutte sourde s'était engagée entre l'Assemblée et le Président de la République, issus tous deux du suffrage universel ; cependant, devant le péril socialiste qui les menaçait tous deux, la Chambre et le Président unirent leurs efforts contre la fraction la plus avancée du parti républicain.

La crainte du socialisme, qui avait déjà gagné la population ouvrière des grandes villes et qui cherchait à étendre son influence sur les campagnes, aboutit au vote de la loi du 31 Mai 1850 dont le but était d'exclure du droit de vote un grand nombre d'ouvriers, c'est-à-dire ceux dont on se méfiait le plus. La loi de 1850 aboutit à ce résultat en réglementant plus sévèrement les conditions d'habitation exigées jusque-là pour être électeur.

A la condition des 6 mois de résidence prévue par la loi du 15 mars 1849, la loi de 1850 substitue celle de 3 ans de domicile ; cette condition écarta beaucoup de

personnes, en particulier les ouvriers qui, en grande partie, travaillaient en dehors de leur domicile.

En ce qui concerne plus spécialement les militaires, la loi du 31 Mai 1850 leur consacre deux articles : les articles 6 et 12.

Aux termes de l'article 6, les militaires présents sous les drapeaux sont inscrits sur la liste électorale de la commune où ils auront satisfait à l'appel.

L'article 12 apporte une modification importante à la manière dont les votes sont recueillis. Il est ainsi conçu :

« Les militaires et marins présents sous les drapeaux continueront d'être répartis dans chaque localité en sections électorales par département. Leurs bulletins seront recueillis et envoyés au chef-lieu du département dans un paquet cacheté et *confondus* dans les diverses sections électorales du chef-lieu avec les bulletins des autres électeurs. »

Il y a là un progrès très sérieux sur le système prévu par l'instruction du 8 Mars 1848.

En effet, aux termes de cette dernière instruction, le scrutin étant dépouillé sur place et le procès-verbal de vote étant envoyé au préfet du département dont les militaires étaient originaires, il était facile, en rapprochant les procès-verbaux des divers départements compris dans le régiment, de savoir de quelle manière avait voté tel ou tel régiment.

Désormais, le dépouillement des votes ne se faisant plus au régiment, mais au chef-lieu du département, après que les bulletins auront été confondus avec ceux

des autres électeurs, le secret du vote est mieux sauvegardé.

§ 7. — Le Second Empire

Il était évident que les incidents qui troublèrent les élections de 1849 devaient avoir pour effet de faire supprimer aux militaires les droits électoraux que la République de 1848 leur avait si largement accordés.

Le décret organique du 2 Février 1852 pour l'élection des députés au Corps législatif ne retire cependant pas aux militaires leur droit de vote; mais il s'arrange de manière que ce droit demeure illusoire, son exercice n'étant possible que lorsque les militaires seront présents dans leur commune au moment du scrutin. Nous voyons là l'origine de la législation actuelle qui conserve aux militaires la jouissance des droits politiques, mais qui leur en retire l'exercice. L'article 14 de ce décret est ainsi conçu :

« Les militaires en activité de service seront portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ.

« Ils ne pourront voter pour les députés au Corps législatif que lorsqu'ils seront présents, au moment de l'élection, dans la commune où ils seront inscrits. »

C'était en fait rendre impossible pratiquement le vote des militaires.

Remarquons d'ailleurs que ce décret ne concerne que l'élection des députés au Corps législatif, et si, à partir de 1852, l'armée ne participa plus aux élections propre-

ment dites, elle fut néanmoins admise à prendre part aux plébiscites qui eurent lieu sous le second Empire : celui du 20 décembre 1851 qui donne au prince Louis-Napoléon les pouvoirs de faire une nouvelle Constitution, celui du 7 Novembre 1852 qui rétablit l'Empire et celui du 8 Mai 1870 qui approuve la constitution de l'Empire libéral.

Pourquoi l'armée, tenue à l'écart des élections, fut-elle admise aux plébiscites ? Il y a là quelque chose qui surprend à première vue. On peut cependant en donner quelques explications qui n'ont peut-être pas toutes la même valeur.

On peut dire d'abord que les plébiscites étant moins fréquents que les élections, ils risquaient moins de distraire l'armée de son rôle propre. On peut encore faire remarquer qu'à un plébiscite chacun n'aura à répondre que par « oui » ou par « non », qu'il n'est pas accompagné d'une campagne analogue à une campagne électorale, surtout si le Gouvernement choisit bien son moment, ce que ne manqua jamais de faire le second Empire. Il y a donc moins lieu de redouter les désordres, lors d'un plébiscite qu'au moment d'une campagne électorale.

Enfin le Second Empire s'appuyant sur l'armée, il n'était pas mauvais pour le prestige de l'Empereur que sa majorité comprît précisément les membres de cette armée. Il y avait là en quelque sorte une menace voilée contre ceux qui auraient eu tendance à attaquer le régime.

En ce qui concerne l'éligibilité, voici ce que décidait

le décret organique du 2 Février 1852 : « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de député au Corps législatif. » (article 29).

D'autre part, certains fonctionnaires publics, en particulier les officiers Généraux commandant les divisions et subdivisions militaires, ne pouvaient être élus dans leur ressort pendant les six mois qui suivraient leur destitution, leur démission ou tout autre changement de leur position. (article 30).

§ 8. — La 3^e République

Après le désastre de Sedan, les députés de Paris constituèrent, le 4 Septembre 1870, un Gouvernement provisoire qui prit le nom de Gouvernement de la Défense Nationale. Dès le 8 Septembre, le Gouvernement, désireux de se maintenir au pouvoir par la voie légale, lança une première convocation en vue d'élire une Assemblée Nationale.

Le décret du 15 Septembre 1870 relatif à ces élections s'exprime ainsi dans son article 7 : « Les militaires présents sous les drapeaux voteront pour l'élection des représentants du département où ils sont inscrits comme électeurs.

« Les six premiers paragraphes de l'article 62 de la loi du 15 Mars 1849 seront observés. Pour les militaires en campagne ou faisant partie de la garnison d'une place en état de siège, le vote aura lieu conformément aux dispositions prises par le chef de corps ou le Gouverneur de la Place. »

Il est évident, en effet, que l'on ne pouvait laisser les militaires quitter leur poste de combat pour venir prendre part à un scrutin.

Mais les évènements militaires ne permirent pas l'élection de l'Assemblée nationale pour la date que le Gouvernement provisoire avait choisie. Dès lors, celui-ci, toujours désireux de faire consolider sa situation, eut recours à un plébiscite qui fut d'ailleurs essentiellement local, puisqu'il fut limité à Paris. Les circonstances ne permettaient pas, en effet, de demander l'avis de la France entière. Les électeurs furent donc invités à voter sur le point de savoir si la population parisienne entendait ou non maintenir le Gouvernement de la Défense Nationale.

Bien que limité territorialement, ce plébiscite, qui eut lieu le 3 Novembre 1870, fut ouvert à l'armée. Il faut même ajouter que l'armée y eut une part considérable puisqu'on était en état de siège et qu'une partie importante de la population civile avait quitté Paris.

Les résultats en furent les suivants : 558.000 voix pour, 60.000 voix contre. L'armée intervint dans ces chiffres pour la moitié (275.000 voix pour, moins de 20.000 voix contre).

Les élections pour l'Assemblée Nationale qui n'avaient pu se faire à la date primitivement fixée eurent lieu le 8 Février 1871, après la capitulation de Paris. Les collèges électoraux furent convoqués par un décret du 29 Janvier 1871 dont l'article 9 reproduit

sait en termes à peu près identiques les dispositions de l'article 7 du décret du 15 Septembre 1870 (1).

D'autre part un décret réglementaire du 31 Janvier-24 Mars 1871 sur les élections à l'Assemblée Nationale prévoyait les mesures suivantes en ce qui concerne les militaires :

Article 18. — « L'article 62 de la loi du 15 Mars 1849 est applicable aux armées en campagne. Sous les drapeaux, dans les armées ou dans les camps, les soldats, les mobiles, les mobilisés, les marins, tous ont le droit de voter, l'exercent dans les termes de cet article. »

Remarquons que le droit de vote des militaires n'était pas limité aux élections législatives, mais qu'il s'étendait encore aux élections municipales et départementales.

« Sont électeurs (aux élections municipales), dit l'article 4 de la loi du 16 Avril 1871, tous les citoyens français âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi, et de plus ayant, depuis une année au moins, leur domicile réel dans la commune. »

Et la loi du 10 Août 1871, relative aux conseils généraux, disait : « L'élection se fait au suffrage universel, dans chaque commune, sur les listes dressées pour les élections municipales. »

Ces dispositions favorables aux militaires ne devaient pas subsister bien longtemps encore. Chose curieuse, ce fut une loi de recrutement qui supprima les droits

(1) Voir Suprà.

politiques des militaires, ou plus exactement qui en suspendit l'exercice.

L'article 5 de la loi de recrutement du 27 juillet 1872 s'exprime, en effet, ainsi :

« Les hommes présents au corps ne prennent part à aucun vote. »

Cette disposition fut complétée par celles de la loi du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés.

Toutes les lois de recrutement qui ont suivi ont repris les termes de cette dernière loi. Il en fut ainsi de l'article 9 de la loi du 15 juillet 1889, de l'article 9 de la loi du 21 Mars 1905, enfin de l'article 9 de la loi du 1^{er} Avril 1923.

CHAPITRE III

ETUDE JURIDIQUE DE LA LEGISLATION ACTUELLE

Nous venons de voir que si la législation actuelle remonte à la loi de recrutement du 27 Juillet 1872, elle a pris sa forme exacte dans la loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés. Ce sont ces deux lois que nous allons analyser au point de vue spécial qui nous intéresse ici.

§ I. — La Loi de Recrutement du 27 Juillet 1872

« Les hommes *présents au corps* ne prennent part à aucun vote, » dit l'article 5 de la loi de 1872. Le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement était un peu différent. « Les hommes sous les drapeaux, disait-il, ne prennent part.... » La Commission modifia l'article en substituant l'expression de « *présents au corps* » à celle de « *sous les drapeaux* », laissant entendre par là que les militaires pourraient voter lorsqu'ils se trouveraient chez eux à l'époque des élections.

Le vote de l'article 5 ne fut pas enlevé sans discus-

sion. Un amendement déposé par MM. Millaud, Farcy, le colonel Denfert-Rochereau et d'autres députés proposa la suppression de cet article que le rapporteur de la loi, le Marquis de Chasseloup-Laubat, défendit énergiquement.

Déjà, dans son rapport, le Marquis de Chasseloup-Laubat avait exposé les raisons de cette suspension des droits politiques. Nous croyons utile de reproduire la partie de ce rapport qui a trait à l'article 5, car nous y trouvons les raisons du statut politique actuel des militaires.

« En prescrivant par l'article 5 que les hommes sous les drapeaux ne prennent part à aucun vote, écrivait le rapporteur, c'est surtout au point de vue de la discipline que la loi s'est placée.

« Elle n'entend donc trancher aucune des questions qu'une loi électorale pourra soulever — (on peut se demander alors ce qu'elle entend trancher) — ; seulement elle ne veut pas laisser subsister une cause de discordes et d'insubordination dans les rangs de l'armée. En effet, ajoutait le rapporteur, il n'est pas bon que des militaires qui, dans les actes qu'ils ont à accomplir au corps, sont soumis à leurs supérieurs hiérarchiques, se trouvent, à un jour donné, leurs égaux, peut-être leurs adversaires, et pourtant sans cesser d'être sous leurs ordres.

« Les sentiments qui les inspirent peuvent emprunter alors à des souvenirs de ce qui s'est passé dans le service un caractère des plus regrettables.

« Enfin pour user de ce droit tel qu'il est constitué

par les lois existantes, il faut que les hommes placés dans un régiment forment autant de petits groupes isolés qu'il se trouve de départements dont ils sont originaires. Il faut que les soldats formant chaque groupe discutent, s'entendent ; et pour porter sur leurs bulletins des noms qu'ils ignorent quelquefois, il leur faut demander en dehors de leur caserne, de leur camp, des renseignements que manquent rarement, d'ailleurs, de leur offrir avec empressement des agents électoraux ; et Dieu sait quelle politique, quels principes on leur enseigne souvent.

« Puis ils votent ainsi loin de leurs concitoyens qui auraient pu les éclairer s'ils avaient été au milieu d'eux, et pourtant leurs votes sont comptés avec les leurs....

« C'est donc pour l'armée elle-même une mauvaise chose de laisser aux hommes qui lui appartiennent la faculté de prendre part à des élections. Mais pour le gouvernement, qu'elle qu'en soit la forme, pour la société, cela n'est pas moins mauvais.

« Les votes des militaires ne sont pas jetés dans l'urne le jour de l'élection et confondus avec ceux des autres citoyens, ils sont recensés à part, et selon qu'ils ont été favorables à tel ou tel parti, à tel ou tel personnage politique, l'opinion publique, sans se rendre bien compte des causes qui les ont déterminés, peut s'égarer à en rechercher les motifs, et y voir bien souvent ce qu'ils sont loin de contenir.

Et pour finir, l'encens traditionnel :

« Laissons donc l'armée à sa pure et belle mission, que les hommes qui la composent n'aient à s'occuper

que de se perfectionner dans leur art, dans leur métier, ne lui donnons point un rôle politique ; elle appartient au pays tout entier, c'est en cela qu'elle est grande. Ne la rapetissons pas à la taille des partis. »

Lors de la discussion devant l'Assemblée, le rapporteur s'exprima dans les mêmes termes pour combattre l'amendement qui tendait à supprimer l'article 5.

Et il ajoutait : « Au point de vue du droit électoral, de même que par rapport à l'éligibilité, je le répète, nous ne tranchons aucune question (?), nous voulons rester en dehors de toutes ces questions ; ce n'est pas à la loi de recrutement à les résoudre ; mais nous avons dit, et nous maintenons pour la bonne discipline et la subordination : pas de vote sous les drapeaux. »

Le Ministre de la Guerre déclara s'associer aux paroles du rapporteur. Il ajouta :

« L'article de votre loi ne supprime aucunement les droits du citoyen pour le soldat ; dès qu'il est dans ses foyers il rentre dans la plénitude de ses droits et il vote comme citoyen. Mais le soldat sous les armes n'est que le soldat de la loi, il doit rester étranger à tous les partis et à toutes les luttes politiques, il doit être la force au service de la loi. »

Un député, M. Rouvier, demanda que la discussion sur l'article 5 fût ajournée jusqu'au moment du vote de la loi électorale ; sa proposition fut repoussée et par 628 voix contre 35 l'article 5 fut adopté.

Lors de la 3^e lecture, la suppression de cet article fut demandée à nouveau, mais sans plus de succès.

La loi de 1872 n'enlevait donc pas aux militaires leurs

droits politiques, elle les suspendait seulement pendant le temps de service militaire. C'est une distinction un peu subtile et d'ailleurs discutable. Nous y reviendrons dans un prochain chapitre.

Quoi qu'il en soit, les militaires continuent à figurer sur les listes électorales de leur commune. La loi du 7 Juillet 1874 relative aux élections municipales le déclarait explicitement : article 5 «.... L'absence de la commune résultant du service militaire ne portera aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales. »

Une circulaire du 12 Juillet 1874 apporta même les précisions suivantes sur la commune dans laquelle devait être inscrit le militaire.

« D'après le décret du 2 Février 1852, les militaires en activité de service,... devaient être portés sur les listes des communes où ils étaient domiciliés avant leur départ ; ce domicile, pour les jeunes gens entrés dans l'armée en vertu de l'appel, était celui du recrutement ; pour les engagés volontaires, le domicile de départ était le domicile mentionné dans l'acte d'engagement. La nouvelle loi ne modifie pas ces dispositions ; elle déclare, au contraire, que l'absence de la commune résultant du service militaire ne porte aucune atteinte aux droits que les jeunes gens appelés sous les drapeaux peuvent avoir à être inscrits sur les listes électorales. »

§ 2. — La Loi organique du 30 Novembre 1875

La loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection

des députés vint préciser d'une manière plus nette quels seraient les cas dans lesquels les militaires pourraient faire œuvre d'électeur. L'article 2 de cette loi est fort important ; c'est lui qui constitue à l'heure actuelle le statut politique des militaires.

Article 2 : « Les militaires et assimilés de tous grades et toutes armes des armées de terre et de mer ne prennent part à aucun vote quand ils sont présents à leur corps, à leur poste ou dans l'exercice de leurs fonctions. Ceux qui, au moment de l'élection, se trouvent en résidence libre, en non-activité ou en possession d'un congé régulier, peuvent voter dans la commune sur les listes de laquelle ils sont régulièrement inscrits. Cette dernière disposition s'applique également aux officiers et assimilés qui sont en disponibilité ou dans le cadre de réserve. »

Cet article, compris dans le projet de loi présenté le 20 Juillet 1873, répété dans le texte adopté par la première Commission des Trente (rapport de M. Batbie du 21 Mars 1874) et par la deuxième Commission (rapport de MM. Ricard et de Marcère du 22 Juillet 1875) fut adopté sans discussion par l'Assemblée nationale.

Cela peut paraître surprenant. La raison en est peut-être que le débat ouvert en 1872 avait montré la volonté très nette de l'Assemblée de retirer aux militaires leurs droits politiques et toute nouvelle discussion devant l'Assemblée composée des même hommes parut sans doute superflue.

§ 3. — Les Lois de Recrutement Postérieures

La discussion reprit lors du vote de la loi de recrutement du 15 Juillet 1889 dont l'article 9 était la reproduction textuelle de l'article 2 de la loi organique du 30 Novembre 1875.

Il ne figurait pas dans le projet déposé au nom du Gouvernement le 25 Mai 1886 par le Général Boulanger alors Ministre de la Guerre. Il était, en effet, inutile qu'il y figurât, la condition politique des militaires devant résulter d'une loi électorale et non d'une loi de recrutement. (1)

Une longue discussion s'étant produite au sein de la Commission de la Chambre des Députés sur la question des droits politiques des militaires, la majorité de la Commission considéra qu'il était utile, dans une loi sur les obligations militaires des citoyens, de ne pas laisser sur ce point la moindre obscurité. Nous avouons, pour notre part, ne pas voir où eût été l'obscurité si la loi de 1889 était restée muette sur ce point. Du moment qu'aucun des articles n'abrogeait les lois électorales en vigueur, il était bien évident que la situation des militaires au point de vue politique demeurerait inchangée. Mais l'on avait tendance déjà à ce moment — et cette tendance s'est encore plus accentuée depuis — à inclure dans les lois toutes sortes de dispositions qui

(1) Nous verrons un peu plus loin que cette opinion qui, à notre avis, est la seule juridiquement correcte, a été reprise par la Commission de l'Armée de la Chambre lors de la préparation de la loi de recrutement du 1^{er} Avril 1923.

n'ont rien à y voir. La Commission déclara donc que les militaires de tout grade présents au corps ne devaient prendre part à aucun vote, en insistant encore sur ce point que l'interdiction ainsi édictée devait avoir le caractère non pas d'une suppression des droits électoraux, mais d'une simple suspension de ceux-ci, dans l'intérêt supérieur de la discipline et de l'armée.

Quand la discussion s'ouvrit à la Chambre, un député, M. Maillard, déposa un amendement ayant pour objet la restitution aux militaires de l'exercice du droit vote, même s'ils étaient présents au corps.

L'amendement ne fut pas adopté.

Au Sénat, on proposa de substituer le mot « congé » à l'expression « congé régulier ». On discuta longuement sur cette substitution ; il fut entendu que les deux expressions avaient le même sens. Discussion futile d'ailleurs, car il est bien évident qu'un congé qui n'est pas régulier n'est pas un congé et ne peut avoir les mêmes effets. (1)

La discussion s'ouvrit également sur l'expression « résidence libre ». (2)

Lors du vote de la loi de recrutement du 21 Mars 1905, aucune discussion ne s'engagea sur l'article 9.

Nous ne parlons pas de la loi du 7 Août 1913 qui se borna à modifier quelques articles de la loi de 1905 sans toucher à l'article 9.

Plus récemment cet article faillit disparaître de la loi

(1) J. O. Débats parlementaires Sénat séance du 20 Avril 1888.

(2) Voir infra.

de recrutement. Ce fut lors de la préparation de la loi du 1^{er} Avril 1923.

Le projet déposé par le Ministre de la Guerre, M. André Lefèvre, au nom du Gouvernement, reproduisait l'article 9.

La Commission de l'Armée à la Chambre des Députés demanda sa suppression. Voici comment s'exprime à ce sujet M. le Député Fabry dans son rapport (1) :

« Votre Commission de l'Armée a fait disparaître du projet de loi le texte de l'article 9.

« Elle s'est refusée à donner à la suppression de cet article aucune autre signification que celle-ci : l'article 2 de la loi organique du 30 Novembre 1875 enlève l'exercice du droit de vote aux militaires et assimilés présents à leur corps, comme l'article 8 de la même loi (2) stipule qu'aucun militaire ou marin ne pourra être, quel que soit son grade ou ses fonctions, élu membre de la Chambre des Députés, comme l'article 5 de la loi du 9 Décembre 1884 prescrit que les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus Sénateurs.

« La loi du 23 Juillet 1891 a étendu cette inéligibilité au Conseil Général et au Conseil d'Arrondissement.

« L'article 31 de la loi du 5 Avril 1884 sur l'organisation municipale déclare inéligibles les militaires des armées de terre et de mer en activité de service.

« Par conséquent, ce sont ces lois organiques, qui fi-

(1) J. O. Documents parlementaires-Chambre, année 1921 annexe n° 2710 p. 1748.

(2) Le rapporteur fait erreur, il s'agit de l'article 7 et non de l'article 8.

xent le statut des officiers, des sous-officiers et des militaires de tous grades pour l'exercice du droit de vote ou pour l'éligibilité.

« Si ces dispositions doivent être modifiées, ce sont ces lois qui doivent l'être.

« Mais une disposition comme celle de l'article 9 n'a rien à faire dans la loi de recrutement.

« La Commission s'étant refusée à discuter la question à fond, ajoute M. le Député Fabry, votre rapporteur doit se borner à exposer les motifs qui ont inspiré sa décision. »

C'est dans cette décision de la Commission de l'Armée de la Chambre que se trouve la vérité juridique : il appartient aux lois électorales seules de fixer le statut politique des militaires ; les lois de recrutement ont un autre objet.

Cependant le Sénat fut pris de scrupules. Sa Commission de l'Armée émit l'avis qu'il y avait lieu de conserver l'article 9 « afin d'éviter toute erreur d'interprétation, dit le rapporteur de la loi, le Général Bourgeois, pouvant provenir du fait que la loi actuellement en discussion abrogera les lois de recrutement antérieures, dans lesquelles figure cet article. »

Nous n'éprouvons pas les mêmes scrupules, étant donné que si la loi du 1^{er} Avril 1923 abroge, en effet, les lois de recrutement antérieures, elle laisse subsister intactes les lois générales et organiques qui ont fixé la condition politique de tous les citoyens et des militaires en particulier.

Quoi qu'il en soit, le texte de l'article 9 fut rétabli

conformément au projet du Gouvernement et il figure dans la loi de 1923 comme dans les précédentes.

§ 4. — Les Militaires et le Droit de Vote

Quels sont donc les cas où un militaire peut voter ? D'abord s'il est en congé — « en congé régulier » — dit la loi de 1875.

Les lois de recrutement postérieures, la loi du 15 Juillet 1889, celle du 21 Mars 1905 et enfin la dernière celle du 1^{er} Avril 1923, ont dans leur article 9, repris les termes mêmes de la loi de 1875, mais en substituant le mot congé à l'expression « congé régulier ».

Il a été entendu dans la discussion de la loi de 1889 que le mot « congé » continuerait à désigner toute autorisation d'absence dont la durée est supérieure à 30 jours. Si cette autorisation est inférieure ou égale à 30 jours, l'absence prend le nom de permission.

C'est le sens que donnent les règlements militaires au mot congé (1).

Donc le militaire en permission ne peut pas voter. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé à maintes reprises dans les affaires dont il a eu à connaître (Arrêt du 8 Novembre 1878. D. P. 1879 — 3^e pie p. 3^e; Arrêt du 8 Juillet 1881 D. P. 1883 — 5^e pie p. 212 etc...)

Même s'il s'agit d'une permission de 30 jours à titre de convalescence, le militaire qui en est titulaire ne

(1) Décret du 27 Novembre 1868 article 2 remplacé par le décret du 1^{er} Mars 1890 article 27 (Bull. Off du Min. de la Guerre, édit, méth. Vol. 88).

peut prendre part à aucun vote (Arrêt du Conseil d'Etat du 26 Février 1898 — D. P. 1899, 3^e pie p. 35).

Toutefois, un arrêt du Conseil d'Etat, pour admettre qu'un militaire avait eu le droit de voter dans une commune où il était régulièrement inscrit, s'est borné à reconnaître qu'il avait un congé, sans s'expliquer sur la durée de l'absence (Arrêt du Conseil d'Etat du 16 Février 1901 — Affaire Rousson — D. P. 1902, 3^e pie, page 75). Mais, en fait, il s'agissait d'un congé d'un mois et celui-ci comprenait 31 jours.

De même une permission prolongée au-delà de 30 jours ne prend pas de ce fait le caractère d'un congé. C'est ce qu'a décidé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 8 Janvier 1897 (D. P. 1898, 3^e pie p. 46 (1)).

Pourquoi la loi de 1872 et les suivantes ont-elles décidé que les militaires en congé pourraient seuls voter ? Si l'on se place au point de vue de la discipline, il y a là quelque chose qui peut surprendre ? Pourquoi, en effet, un militaire qui est absent pendant plus de 30 jours ne porte aucune atteinte à la discipline en exerçant son droit de vote, tandis que celle-ci se verrait en danger du fait qu'un militaire absent pour 15 jours aurait accompli le même acte ? Ce n'est donc pas du côté de la sauvegarde de la discipline qu'il faut chercher la condition de durée de l'absence. D'après les règlements, un militaire peut s'absenter pendant une durée de 30 jours avec la seule autorisation de son chef

(1) Cité par Le Noir de Tourteauville. Commentaire historique et pratique de la loi du 21 Mars 1905-(1907) 4 vol. N° 1055.

de corps, tandis qu'au-delà, il a besoin d'une autorisation de son Général de division.

On conçoit dès lors que les chefs de corps auraient pu être en butte à toutes sortes de sollicitations s'ils avaient eu la possibilité de permettre aux hommes de leur corps d'aller participer à une élection. La loi ne l'a pas voulu, et c'est pour les délivrer de ces sollicitations qu'elle a permis aux seuls militaires en congé d'exercer leurs droits électoraux.

Le militaire peut encore voter s'il est en « résidence libre ».

Cette position est spéciale aux officiers de marine. La résidence libre, c'est l'état de l'officier de marine qui après une campagne, obtient pendant trois ou six mois, l'autorisation de quitter son port et de s'établir où bon lui semble ; il demeure cependant à la disposition du Ministre et peut toujours être rappelé si les nécessités du service viennent à l'exiger.

Voici comment s'exprimait à la Chambre des Députés, lors de la discussion de la loi de recrutement de 1889, l'amiral Japprès au sujet de cette position de résidence libre dont il voulait préciser le sens : « Il arrive qu'après une expédition pour laquelle un grand nombre de bâtiments ont été armés, de nombreux désarmements s'effectuent. Alors, dans un même port, le nombre des officiers qui se trouvent à terre est beaucoup plus considérable que les besoins du service ne l'exigent. Parmi eux, quelques-uns, sans être assez gravement atteints pour pouvoir demander un congé de convalescence, se ressentent cependant assez des

fatigues de la campagne pour avoir besoin de se reposer dans leur famille. Dans ces cas-là, le Ministre leur accorde l'autorisation de résider où ils veulent ; mais dès que leur présence au port est nécessaire, on les rappelle. C'est cette situation qu'on appelle la résidence libre. Ces officiers, comme tous les soldats et marins, sont inscrits dans la commune où ils ont nés, mai pour obtenir leur carte électorale, ils sont obligés de présenter leur permission de résidence libre (1). »

Certains auteurs, en particulier Le Noir de Tourteauville (2), estiment, avec raison, que la même solution est applicable aux officiers de l'armée coloniale rentrant en France. Il y a d'autant plus lieu d'adopter cette solution que dans la discussion à la Chambre il était question des officiers d'artillerie et de marine, les troupes coloniales étant à cette époque sous l'autorité du Ministre de la Marine. Elles sont, depuis, devenues autonomes et il n'y a aucune raison pour que cette autonomie leur préjudicie.

Les officiers en résidence libre peuvent donc voter en demandant une carte électorale sur présentation de leur titre de permission de résidence libre.

La loi de 1875 et les lois suivantes admettent que le militaire peut encore voter s'il est en « non-activité ».

Quest-ce que cette position de non-activité ? La non-activité est la position de l'officier hors cadres et sans emploi. Elle résulte de l'article 4 de la loi du 19 mai

(1) J. O. Débats parlementaires-Sénat, séance du 20-4-1888.

(2) Op. cit.

1834. Cette loi, dite loi sur l'état des officiers, règle le statut de ces derniers. Elle pose en principe que le grade est la propriété de l'officier et qu'il ne peut lui être enlevé que dans des cas nettement déterminés.

Mais si le grade ne peut être enlevé à l'officier que pour des fautes graves, l'emploi, c'est-à-dire la fonction dont il est pourvu en raison de son grade, reste à la disposition du Ministre qui peut, dans des cas également déterminés, l'en priver pendant un certain temps. C'est donc une position essentiellement temporaire.

Contrairement à ce que beaucoup croient, la non-activité ne résulte pas toujours d'une faute. Elle peut être décidée à la suite d'une suppression d'emploi, d'un licenciement de corps — ces deux hypothèses sont plus théoriques que pratiques — mais le plus souvent — on peut dire toujours — la non-activité résulte soit d'infirmités temporaires, soit d'une mesure disciplinaire.

En principe, la non-activité ne dépasse pas la durée de trois ans.

Dans la position de non-activité, le militaire peut voter (1).

Le droit de vote est encore accordé par l'article 2 de la loi de 1875 aux officiers et assimilés qui sont « en disponibilité » ou « dans le cadre de réserve ».

Ces deux positions sont d'ailleurs spéciales aux officiers généraux.

(1) Nous verrons plus loin que la non-activité ne rend pas le militaire éligible.

La disponibilité est la position de l'officier général qui, bien qu'encore en activité, est privé momentanément de son emploi. C'est encore une situation temporaire.

Le cadre de réserve, spécial encore aux officiers généraux, est en réalité une position de retraite, qui ne diffère de celle-ci que sur des points peu importants.

En résumé, en dehors des positions que nous venons d'énumérer, le militaire est considéré comme présent à son corps et par suite il ne peut exercer ses droits électoraux.

Au point de vue de l'électorat, on doit considérer comme « présents à leur corps », suivant l'expression de la loi de 1875 reproduite par les lois de recrutement postérieures, même les militaires détachés de leur corps dans un service quelconque. Ainsi, un officier détaché au Ministère ou dans un bureau de recrutement est, du point de vue de la loi électorale, présent à son corps.

Bien plus ; il arrive que dans certains services on emploie des officiers en retraite auxquels on alloue une solde égale à la différence entre la solde d'activité de leur grade et leur pension de retraite ; cela existe en particulier dans les services du recrutement et de la justice militaire. De tels officiers sont encore considérés, au point de vue des droits politiques, comme présents à leur corps. C'est ce qu'a décidé un arrêt du Conseil d'Etat du 2 Mars 1901 (D. P. 1902 — 3^e pie p. 67).

La loi dit « militaires et assimilés ». Entendons par cette appellation d'assimilés — qui tend d'ailleurs à

disparaître — les officiers ne faisant pas partie des troupes combattantes : Contrôleurs de l'armée, Intendants, Médecins, Pharmaciens, Vétérinaires, Chefs de Musique, Officiers d'administration, Officiers interprètes, etc...

Il ne faut cependant pas comprendre sous la dénomination d'assimilés les ingénieurs des poudres qui, bien que possédant l'état d'officier, ne sont pas privés de leurs droits politiques.

Dans certains corps partiellement militarisés, le droit de vote n'est pas suspendu : il en est ainsi pour les douaniers (Arrêt du Conseil d'Etat du 6 Août 1880. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 1880, p. 737). pour les préposés forestiers, sauf pendant le temps où ils sont mobilisés et placés dès lors sous les ordres de l'autorité militaire. Mais les gendarmes sont traités comme des militaires présents au corps.

Tout ce que nous venons de dire concerne plus spécialement les militaires de l'armée active. Mais les dispositions de la loi de 1875 s'étendent également aux militaires des réserves lorsqu'ils sont présents sous les drapeaux pour accomplir une période d'instruction.

Plusieurs arrêts du Conseil d'Etat sont très explicites sur ce point. Un arrêt du 25 Novembre 1881 décide en particulier qu'un réserviste en permission n'a pas pu valablement prendre part à un scrutin (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 1881, p. 925).

Cependant il faut qu'il s'agisse d'une période d'instruction obligatoire. Ainsi un avis du Conseil d'Etat du 7 Février 1877 et une circulaire du Ministre de la

Guerre du 10 mai 1876 admettent qu'un officier de réserve admis à faire un stage volontaire dans un corps de troupe peut, pendant ce stage, prendre part aux votes qui ont lieu dans la commune où il est inscrit. C'est une solution qui nous paraît mal s'accorder avec l'esprit de la loi de 1875.

D'ailleurs, il faut reconnaître que si les militaires des réserves sont privés de leurs droits politiques pendant leur présence sous les drapeaux, des mesures ont été prises pour que les appels ne coïncident pas avec une période d'élections.

Une instruction du Ministre de la Guerre du 20 Juin 1910 remplaçant celle du 28 Décembre 1895 s'exprime ainsi dans son article 202 :

« Aucun homme des réserves ne doit être présent sous les drapeaux pour l'accomplissement d'une période d'instruction au moment des élections générales ou partielles auxquelles il peut être appelé à prendre part » (1).

A diverses époques d'ailleurs, des circulaires ont prescrit de faciliter aux réservistes et territoriaux l'exercice de leur droit de vote (2).

Lorsque des élections générales (Sénat, Chambre des députés, Conseils généraux, Conseils d'arrondissement, Conseils municipaux) doivent avoir lieu, le Ministre de la Guerre en informe en temps utile les Généraux de

(1) Bul. off. du Ministère de la Guerre, Edit. méthodique, Vol. 71.

(2) Circulaires du Min. de la Guerre des 12 Février 1884, 17 Janvier 1898, 18 Juin 1908, 12 Mars 1909, etc.....

Corps d'armée afin que les hommes soient présents dans leurs foyers pendant la période électorale (1).

Quand il s'agit au contraire d'une élection partielle qui doit avoir lieu dans un département, le Préfet doit se concerter avec le Commandant de Corps d'armée sur la fixation de la date de l'élection. De son côté, le Commandant de corps d'armée informe le Préfet, longtemps à l'avance, des dates auxquelles doivent s'ouvrir les diverses périodes d'exercice (2).

Tout à fait exceptionnellement, lorsque l'élection doit être nécessairement fixée à une date déterminée, le Préfet peut passer outre à la consultation de l'autorité militaire ; dans ce cas il doit adresser sans délai au Commandant de Corps d'armée une copie du décret ou de l'arrêté qui fixe la date de l'élection.

Quand, malgré ces précautions, la date d'une élection a dû être fixée au moment d'une période d'exercices, il appartient au réserviste convoqué et ayant à prendre part au scrutin de remettre son ordre d'appel, contre récépissé, au Maire de la Commune où il est électeur. Le Maire transmet l'ordre d'appel au Bureau de recrutement qui l'a établi et le réserviste est prévenu que sa convocation est ajournée.

Si le nombre des réservistes se trouvant dans ce cas était, pour un même corps, assez élevé, le Commandant de Corps d'armée pourrait modifier la date de l'appel.

Les hommes des réserves qui auraient néanmoins

(1) Circul. du 16 Mars du Min. de l'Intérieur. — Instruction du 20 Juin 1910 précitée.

(2) Instruction du 20 Juin 1910, même article.

rejoint leurs corps devraient être renvoyés dans leurs foyers pour exercer leurs droits électoraux et seraient convoqués ultérieurement.

Enfin, si la date de l'élection était, par suite de circonstances exceptionnelles, fixée postérieurement au début de la période d'instruction, les réservistes seraient libérés par anticipation la veille du scrutin et leur période serait considérée comme accomplie (1).

Toutes ces prescriptions ont pour but de concilier les droits politiques des citoyens et les nécessités d'ordre militaire ; mais, par suite de circonstances spéciales, il pourrait arriver que des convocations fussent prescrites dans des délais très courts ; dans ce cas, il est évident que les nécessités de la défense nationale prendraient la première place.

Malgré ces mesures, s'il arrivait qu'un réserviste présent sous les drapeaux se présentât pour voter, son vote devrait être annulé. Il a été jugé, en effet, par application de l'article 9 de la loi de 1889 (aujourd'hui article 9 de la loi de 1923) qu'un réserviste qui avait obtenu une permission de trois jours pendant une période d'instruction n'avait pas pu valablement prendre part au vote, alors même que des permissions avaient été accordées collectivement à tous les réservistes du canton en vertu d'instructions données par le Ministre de la Guerre (Arrêt du Conseil d'Etat du 10 Juillet 1893. Affaire Chateaubourg. D. P. 1894 — 3^e pie p. 76 et la note).

(1) Circ. du Min. de la Guerre du 21 Septembre 1912.

Dans cette affaire, le Ministre de la Guerre, pour permettre la participation de réservistes à une élection départementale, avait prescrit le renvoi dans leurs foyers par anticipation des réservistes ayant accompli trois semaines au moins de leur période de 28 jours ; quant à ceux qui avaient moins de trois semaines d'instruction, il leur avait été accordé, toujours sur l'ordre du Ministre de la Guerre et en vue de leur permettre de voter, une permission de trois jours. Le Conseil d'Etat n'a pas admis que cette permission accordée, non à titre individuel, mais d'une manière collective à toute une catégorie de réservistes, pût être assimilée à un congé.

Ce n'est pas une permission qu'il eût fallu accorder à ces réservistes pour que leur vote fût valable, mais leur renvoi dans leurs foyers.

La prohibition de la loi de 1875 et des lois de recrutement qui ont suivi est donc absolue et s'oppose à l'admission au vote de tout militaire en activité de service, qu'il appartienne à l'armée active ou aux réserves, s'il n'est pas détenteur d'un congé, c'est-à-dire d'un titre d'absence d'une durée supérieure à 30 jours (1).

Donc peuvent voter les hommes renvoyés par anticipation dans leurs foyers, même s'il s'agit d'hommes de l'armée active.

Il est admis de même que les jeunes gens résidant dans les colonies ou dans les pays de protectorat et qui sont, pour ce fait, envoyés en congé après un an de

(1) Rabany — Guide général des élections 2^e édit. 1919.

service, peuvent également jouir de leurs droits politiques. De même encore, les ajournés, n'étant pas en activité de service, peuvent prendre part aux élections. Il y a là une mesure que nous nous réservons de discuter plus loin.

Enfin peuvent encore participer aux scrutins les hommes non encore appelés, même après leur passage devant le Conseil de révision (1).

§ 5. — Sanctions de l'interdiction de voter

Quelles sont les conséquences de l'interdiction de vote relative aux militaires ? Autrement dit, que se produirait-il si, malgré l'interdiction contenue dans la loi, un militaire prenait néanmoins part à des opérations électorales ?

Les sanctions de cette interdiction sont multiples.

Il y a en premier lieu les sanctions disciplinaires dont peuvent être l'objet les militaires qui ont contrevenu aux dispositions de la loi (2).

En second lieu, le Président du bureau électoral a le droit de refuser le vote des militaires présents au corps qui se présenteraient illégalement.

Des circulaires ministérielles l'ont rappelé à différentes reprises (3).

(1) Etant donné que les hommes sont en principe appelés sous les drapeaux dans le courant de leur vingtième année, il faut, pour que cela se produise, qu'il s'agisse d'ajournés ou de bénéficiaires de sursis d'appel.

(2) Rabany -- le recrutement de l'armée -- Commentaire de la loi du 21 Mars 1905. 2^e édit. 1907 p. 160.

(3) Circ. du Min. de l'Intérieur du 10 Avril 1884 (bull. Intérieur p. 166) et du 9 Septembre 1885 (Bull. Intérieur p. 205).

Il y a bien cependant un arrêt du Conseil d'Etat qui admet le contraire, mais il remonte à une époque assez reculée. (Arrêt du Conseil d'Etat du 5 Août 1861. D. P. 1862, 5^e p^{ie} p. 127).

Enfin la dernière sanction consiste dans l'annulation éventuelle des résultats du scrutin.

Ces résultats seront-ils annulés dans leur ensemble parce qu'un militaire en activité de service aura pris part au vote ? Evidemment non, mais il y aura lieu de retrancher une voix à la fois du nombre des suffrages exprimés et du chiffre des voix attribuées au candidat proclamé élu.

Sur ce point la jurisprudence du Conseil d'Etat est constante et les arrêts dans ce sens sont nombreux (1).

En conséquence, si le candidat ainsi proclamé élu ne conservait plus la majorité absolue après qu'on eût opéré ce retranchement, les opérations électorales devraient être annulées. C'est ce que décident plusieurs arrêts du Conseil d'Etat (2).

(1) Nous citerons en particulier les suivants :

Arrêt du Conseil d'Etat du 7 Août 1875. Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 1875 p. 840.

Arrêt du 8 Novembre 1878 D. P. 1879, 3^e p^{ie} p. 3.

Arrêts des 4 et 11 Février 1881 D. P. 1883, 5^e p^{ie} p. 212 et 213.

Arrêts des 6 Août, 25 Novembre et 16 Décembre 1881. Recueil du Conseil d'Etat 1881 p. 811-926-1005.

Arrêt du 27 Mars 1885 affaire Brignoles *ibid.* 1885 p.

Arrêt du 15 Janvier 1886 *ibid.* 1886 p. 45.

Arrêts des 25 Février, 6 Avril et 5 Août 1887 *ibid.* 1887 p. 174-318 et 63.

Arrêts des 5 Août et 23 Décembre 1887 D. P. 1888 5^e p^{ie} p. 190.

Arrêts des 8 Janvier 1897 et 29 Janvier 1897 D. P. 1898 3^e p^{ie} p. 46.

Arrêt du 26 Février 1898 D. P. 1899 3^e p^{ie} p. 35.

(2) Arrêts précités des 8 Novembre 1878 — 16 Décembre 1881 — 27 Mars 1885 — 25 Février 1887 — 23 Décembre 1887.

Au contraire, l'élection est maintenue si cette majorité subsiste malgré le retranchement de ces voix (1).

Si au moment du recensement des votes le bureau électoral avait effectué lui-même le retranchement dont il s'agit, tant du nombre des suffrages exprimés que de celui des voix attribuées au candidat proclamé, le tribunal saisi d'une réclamation fondée sur le vote d'un militaire présent au corps n'aurait pas à en tenir compte. C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 17 Décembre 1886 (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat 1886, p. 900) (2).

Telle est la législation actuelle concernant le droit de vote des militaires. Ils ne sont pas privés de la capacité électorale, puisqu'ils doivent être inscrits sur la liste de la commune où se trouve leur domicile de recrutement (3) mais tant qu'ils sont présents au corps, l'exercice du droit de vote est suspendu pour eux.

§ 6. — Les Militaires et l'Éligibilité

L'éligibilité est réglée différemment suivant l'Assemblée dont le militaire désire être membre.

Disons cependant tout de suite que le principe de la législation est l'inéligibilité du militaire en activité de service.

(1) Arrêts précités des 11 Février 1881 — 15 Janvier 1886 et 5 Août 1887.

Chambre des Députés 19 Novembre 1885 J. O. 20 Nov, p. 45.

(2) Voir Répertoire pratique Dalloz-mot « Armée » N^{os} 116 et suivants.

(3) Circ. Min. Intérieur 10 Avril 1884 (Bull. Intérieur 1884 p. 166) et 9 Septembre 1885 (ibid. 1885 p. 204).

L'article 7 de la loi organique du 30 Novembre 1875 sur l'élection des députés dit, en effet, ceci :

« Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quels que soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés.

« Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité (1), mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'Etat-Major Général, ni à ceux qui, maintenus dans la 1^{re} Section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement, ni aux officiers qui, ayant des droits acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leur pension.

« La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable (2).

« La disposition contenue dans le 1^{er} paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active ni à l'armée territoriale. »

En définitive, tout militaire qui ne peut voter ne peut

(1) Nous avons précédemment défini ces termes.

(2) Cette disposition peut à première vue paraître incompréhensible. En effet, d'après l'article 14 de la loi du 19 Mai 1834 sur le statut des officiers, la position de retraite est une position définitive et l'officier en retraite ne peut être rappelé à l'activité que par une loi. A notre avis, ce paragraphe vise les officiers généraux admis par anticipation dans la 2^e Section du cadre de réserve et qui peuvent être rappelés à l'activité dans certaines conditions. Quoi qu'il en soit, l'expression de retraite employée par la loi de 1875 nous paraît impropre.

a fortiori être éligible ; mais il y a des militaires qui peuvent voter et qui ne peuvent pas faire acte de candidat ; ce sont les militaires en non-activité et ceux en disponibilité.

La loi permet cependant aux officiers généraux maintenus dans la première section du cadre de l'Etat-Major Général comme ayant commandé en chef devant l'ennemi et qui ont cessé d'être employés activement de se présenter aux élections pour la Chambre des Députés.

Le nombre de ces officiers généraux est d'ailleurs extrêmement faible. Il faut, pour les maintenir en activité, un décret pris en Conseil des Ministres. L'article 8 de la loi du 13 Mars 1875 relative à la constitution des cadres et effectifs décide, en effet, que les Généraux de division qui ont rendu des services éminents en exerçant avec distinction devant l'ennemi le commandement en chef d'une armée ou d'un corps d'armée composé de plusieurs divisions de différentes armes peuvent être maintenus sans limite d'âge dans la première Section du cadre de l'Etat-Major Général en vertu d'un décret pris en Conseil des Ministres et être pourvus d'un emploi jusqu'à l'âge de 70 ans (1).

Quant aux officiers généraux qui sont dans la deuxième Section du cadre de l'Etat-Major Général, ce sont ceux qui sont passés dans le cadre de réserve, ce qui

(1) Si ces officiers généraux avaient déjà été placés dans la 2^e Section du cadre de réserve, une loi serait nécessaire pour les replacer dans la 1^{re} Section. (Exemple : loi du 2 Août 1924 réintégrant le Général Sarraill).

correspond en fait, à très peu de chose près, à la position de retraite.

Il est bien évident d'ailleurs que la loi ne peut priver les militaires en retraite de leurs droits politiques.

Quant aux militaires des réserves, ils peuvent également être candidats à ces élections. Rien de plus logique, en effet.

La loi du 30 Novembre 1875 s'applique à l'élection des députés.

L'élection des Sénateurs fait l'objet d'une loi organique du 2 Août 1875 modifiée par la loi du 9 Décembre 1884.

La première de ces lois admettait l'éligibilité des militaires au Sénat, mais elle prenait des précautions en vue d'empêcher qu'un officier soit élu dans le ressort territorial dans lequel il exerçait son commandement.

L'article 21 de cette loi était ainsi conçu :

« Ne peuvent être élus par le département ou la Colonie compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1°. — Les premiers présidents.....

.....

8°. — Les officiers de tous grades de l'armée de terre et de mer ;

9°. — Les Intendants divisionnaires et Sous-Intendants Militaires ;

.....
En principe donc les militaires étaient éligibles au Sénat sauf incapacité de nature territoriale.

Mais la loi du 9 Décembre 1884 vint modifier sur ce point la loi de 1875. Son article 5, en effet, s'exprime ainsi :

« Les militaires des armées de terre et de mer ne peuvent être élus sénateurs. Sont exceptés de cette disposition :

- 1°) Les Maréchaux de France et les Amiraux ; (1)
- 2°) Les officiers généraux maintenus sans limite d'âge dans la première Section du cadre de l'Etat-Major Général et non pourvus de commandement ;
- 3°) Les officiers généraux ou assimilés placés dans la deuxième Section du cadre de l'Etat-Major Général ;
- 4°) Les militaires des armées de terre et de mer qui appartiennent soit à la réserve de l'armée active, soit à l'armée territoriale. »

Ainsi donc les Maréchaux sont éligibles au Sénat ; ils ne le sont pas à la Chambre des Députés. Il y a là une anomalie qui résulte des textes et qu'aucune raison ne justifie.

Nous avons étudié les conditions d'éligibilité des militaires aux assemblées législatives. Voyons quelle est leur situation en ce qui concerne les assemblées municipales ainsi que les Conseils départementaux et d'arrondissement.

(1) On sait qu'il n'y a plus d'amiraux en France.

La loi du 10 Août 1871 permettait, d'après son article 8, l'élection des militaires aux conseils départementaux et d'arrondissement. Seuls étaient frappés d'incapacité les officiers généraux pour les conseils situés dans le ressort de leur commandement.

L'accès de ces assemblées fut interdit à tous les militaires par la loi du 23 Juillet 1891 qui vint modifier le dit article 8.

Quant aux assemblées municipales, les militaires s'en virent interdire l'accès par l'article 31 de la loi du 5 Avril 1884 dont le dernier alinéa est ainsi conçu :

« Ne sont pas éligibles les militaires et employés des armées de terre et de mer en activité de service. »

Il nous reste à examiner quelle est la situation politique spéciale des membres du Parlement pendant qu'ils sont présents sous les drapeaux.

§ 7. — La Situation des Parlementaires présents sous les Drapeaux

Les obligations militaires des membres du Parlement font l'objet d'une loi spéciale du 20 Juillet 1895.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, les membres du Sénat et de la Chambre des Députés ne peuvent faire aucun service militaire pendant les sessions, si ce n'est sur la demande du Ministre de la Guerre, de leur propre consentement et après décision favorable de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent.

Il s'agit là, bien entendu, des périodes d'instruction seulement.

D'autre part, l'article 3 de la même loi décide que les membres du Parlement qui font un service militaire ne peuvent participer aux délibérations ni aux votes de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent.

Dans le cas où l'Assemblée nationale viendrait à être convoquée pendant qu'ils sont présents sous les drapeaux, leur service militaire serait suspendu de plein droit pendant la session de cette Assemblée.

L'instruction du Ministre de la Guerre du 20 Juin 1910 déjà citée prévoit à ce sujet les mesures de détail ci-après : si des Parlementaires sont présents sous les drapeaux pour accomplir une période d'instruction au moment de la convocation de l'Assemblée nationale, ils doivent être immédiatement renvoyés dans leurs foyers et leur période d'instruction est considérée comme accomplie.

S'il sont présents sous les drapeaux à un autre titre, ils sont dirigés sans délai sur Versailles porteurs d'un congé valable jusqu'au lendemain de la clôture des travaux de l'Assemblée (1).

§ 8. — Les Militaires et le Droit de Pétition

Par droit de pétition, il faut entendre le droit pour les individus d'adresser des plaintes, des réclamations ou des observations, soit aux autorités qui rentrent dans le pouvoir exécutif, soit aux assemblées législatives (2).

(1) Instruction du 20 Juin 1910, article 220.

(2) Esmein — Eléments de droit constitutionnel.

En fait, c'est surtout auprès des assemblées législatives que ce droit est exercé. Il existait déjà sous l'ancien régime ; de 1791 à 1848 toutes les lois constitutionnelles l'ont consacré. Les lois constitutionnelles de 1875 ne le mentionnent pas, mais il est admis qu'il subsiste toujours.

Aucune capacité spéciale n'est exigée pour l'exercice de ce droit qui appartient aussi bien aux femmes qu'aux hommes, aux mineurs, aux divers incapables et même aux étrangers.

Pratiquement, ce droit fort en vogue sous le 2^e Empire — il ne s'exerçait alors qu'auprès du Sénat dont il constituait une des rares attributions — est actuellement tombé en désuétude, et les pétitions que reçoivent les Chambres sont de plus en plus rares. Cela provient sans nul doute de l'influence grandissante de la presse à laquelle les gens en mal de réclamations préfèrent s'adresser.

Quoi qu'il en soit, faut-il admettre que les militaires peuvent l'exercer ?

A notre avis, il convient de faire une distinction suivant l'objet de la pétition.

S'il s'agit d'une question d'ordre purement militaire, le militaire ne peut adresser une pétition aux Chambres qu'après avoir épuisé la voie hiérarchique.

S'il s'agit, au contraire, d'une question d'un ordre différent, rien ne nous paraît s'opposer à ce que le militaire soit plus mal traité que les étrangers et les incapables.

§9. — Les Projets de Réforme

A diverses époques, des propositions de loi furent déposées pour modifier le statut politique des militaires.

Une des plus connues est celle déposée à la Chambre des Députés le 25 Octobre 1910 (1) par le Général Pedoya, alors membre de cette assemblée. Cette proposition tendait à accorder à tous les militaires ayant accompli deux années de service l'exercice complet de leurs droits électoraux tant en ce qui concerne l'électorat que l'éligibilité.

M. Jules Guesde et plusieurs de ses collègues déposèrent la même année une proposition encore plus hardie, tendant à « réintégrer l'armée nationale dans la nation en lui rendant l'exercice des droits politiques.» (2)

Enfin une autre proposition due à l'initiative de M. le député Henry Paté, fut déposée en 1919 (3) à la Chambre ; plus absolue aussi que celle du Général Pedoya, elle tend à accorder l'exercice des droits politiques à tous les militaires, quelle que soit leur ancienneté de service.

Nous estimons ces propositions excessives et nous nous réservons d'en discuter le principe dans un prochain chapitre.

(1) Chambre des Députés 1910. Documents parlementaires Annexe N° 393.

Voir également Revue du Droit public 1910 p. 777 et suiv.

(2) Voir « le Temps » du 13 Décembre 1910.

Voir également Duguit Traité de droit constitutionnel 2^e édit. 1924 Tome IV p. 154.

(3) Documents parlementaires Chambre, année 1919 annexe 5866.

CHAPITRE IV

LA CONDITION POLITIQUE DES MILITAIRES DANS
LES ARMÉES ÉTRANGÈRES (1)

§ 1. — La Législation Allemande

Jusqu'à la guerre de 1914, la loi allemande du 2 mai 1874 suspendait pour les militaires le droit de vote. Cependant, les officiers étaient éligibles. Le Reichstag, de même que les Parlements des divers Etats composant l'Empire allemand, comprenaient des officiers comme membres de leurs Assemblées.

Immédiatement après la Guerre, lors de la Révolu-

(1) Il n'entre pas dans notre intention de passer en revue la condition politique des militaires dans toutes les armées étrangères. Nous eussions cependant désiré examiner leur condition tout au moins dans les principaux pays. Or une étude de ce genre doit reposer sur une documentation précise et la plupart des renseignements que nous avons pu obtenir ne nous ont pas paru de nature à servir de base à une étude tant soit peu serrée. Nous nous bornerons donc à une vue relativement rapide de la législation étrangère, tout en exprimant nos regrets de n'être pas plus complet sur ce point.

tion qui renversa l'Empire, les militaires prirent part comme tous les autres citoyens aux élections qui eurent lieu ; mais dès que l'ordre fut rétabli, le droit de vote leur fut retiré. C'est ce que décide la loi électorale du 27 Avril 1920. (1) L'article 133 de la Constitution du 11 Août 1919, dite constitution de Weimar, prévoyait d'ailleurs la limitation des droits politiques des militaires :

« Le devoir militaire, dit-il, se règle d'après les dispositions de la loi d'Empire sur l'armée. Cette loi décide aussi dans quelle mesure quelques-uns des droits fondamentaux seront limités, en ce qui concerne les individus appartenant à la force armée, pour assurer l'accomplissement des buts de celle-ci et le maintien de la discipline. » (2)

Mais tandis que la loi française ne suspend le droit de vote des militaires que s'ils sont présents sous les drapeaux, la loi allemande au contraire est plus absolue et suspend ce droit pendant toute la durée du service. Le soldat allemand ne peut donc jamais prendre part à un vote, même s'il se trouve en congé dans sa commune au moment des élections.

« Cette différence très appréciable entre le système suivi en France et celui suivi en Allemagne, dit le professeur Chavegrin, tient à la différence des idées qui ont cours dans les deux pays relativement aux liens

(1) Revue du droit public 1920 p. 444 et suivantes. Article de M. René Brunet « Le principe démocratique dans la Constitution allemande de 1919. »

(2) La Constitution de l'Empire allemand. Traduction de M. J. Dubois. Préface du professeur Larnaude.

existant entre le soldat et l'armée. En France on est dominé par les souvenirs de 1849, on ne veut pas voir se renouveler les scènes de caserne qui ont accompagné les candidatures de sous-officiers. Or, quand on se place à ce point de vue, peu importe ce que peut faire tel ou tel militaire isolé, absent pour longtemps de son corps et retourné dans sa commune. Tout ce que l'on veut, c'est que l'ordre se maintienne dans les corps de troupe.

« Les Allemands ne se préoccupent pas seulement des corps de troupe, ils se préoccupent aussi de l'individu ; ils veulent que le soldat, même quand il est loin de sa garnison, reste dans des sentiments aussi sains que possible d'attachement au devoir et de respect au drapeau : ils veulent mettre le soldat, même dans sa commune, aussi à l'écart que possible des luttes politiques et ils lui interdisent le vote à tous moments ».

(1)

Ces considérations seraient convaincantes si la Constitution de Weimar du 11 Août 1919 ne permettait pas aux militaires d'être éligibles. Or c'est précisément ce qu'elle autorise. L'article 39 est ainsi conçu :

« Les fonctionnaires et les individus appartenant à la force armée n'ont pas besoin d'obtenir un congé pour exercer leur mandat comme membres de l'Assemblée d'Empire ou d'une Assemblée de Pays.

« S'ils sollicitent un siège dans ces Assemblées, le

(1) Chavegrin, Cours de doctorat politique « Le mode de recrutement et la Constitution des assemblées politiques. »
Faculté de Droit de Paris 1921-22.

congé nécessaire pour préparer leur élection leur sera accordé. »

Il est assez surprenant de voir retirer le droit de vote aux militaires alors que l'éligibilité leur est permise.

§ 2. — La Législation Autrichienne

Avant la guerre, la situation politique des militaires n'était pas la même en Autriche et en Hongrie.

En Autriche, d'après la loi électorale du 26 Janvier 1907, tous les militaires, quel que soit leur grade, étaient privés à la fois du droit de vote et de l'éligibilité à la Chambre des députés.

En Hongrie, la loi électorale du 26 Novembre 1874 privait bien également des droits politiques les soldats (1), qu'ils fussent ou non présents à leur corps ; elle décidait même qu'ils ne seraient pas inscrits sur les listes électorales. Mais les officiers jouissaient d'un régime de faveur : ils étaient à la fois électeurs et éligibles.

Tel était le régime des Chambres basses de l'Empire austro-hongrois.

Dans les Chambres hautes — Chambre des Seigneurs en Autriche, Chambre des Magnats en Hongrie — le régime était un peu différent : les militaires y avaient accès s'ils réunissaient par ailleurs les conditions requises pour en faire partie.

(1) Le personnel subalterne de la police en était aussi privé.

La nouvelle Constitution Autrichienne du 1^{er} Octobre 1920, par laquelle la République d'Autriche est organisée en Etat fédéral, est plus favorable aux droits politiques des militaires. Son article 7 est ainsi conçu :

« 1°. — Tous les citoyens fédéraux sont égaux devant la loi. Il n'existe aucun privilège de naissance, de sexe, de profession, de classe ou de confession.

« 2°. — L'exercice des droits politiques est garanti sans aucune restriction aux fonctionnaires publics, y compris les membres de l'armée fédérale. » (1)

Les militaires sont donc actuellement électeurs et éligibles en Autriche.

§ 3. — La Législation Anglaise

Il convient de distinguer entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

Aucune disposition n'interdit l'accès de la Chambre des Lords aux militaires qui posséderaient le titre de pair.

Quant à la capacité électorale nécessaire pour participer aux élections de la Chambre des Communes, elle fait l'objet du « Representation of the People Act » du 6 Février 1918.

Aux termes de cette loi, il y a en Angleterre quatre grandes catégories d'électeurs :

1°. — les hommes ;

2°. — les femmes ;

(1) Revue du Droit public 1921 p. 263 et suivantes.

3°. — les électeurs des Universités ;

4°. — les électeurs soldats et marins.

Les électeurs de cette dernière catégorie sont inscrits dans les circonscriptions électorales pour lesquelles ils seraient qualifiés s'ils n'étaient pas au service.

Par mesure de faveur pour les anciens combattants de la dernière guerre, la loi de 1918 dispose que les individus mâles qui ont servi pendant la guerre sont électeurs à partir de 19 ans (1), tandis que la majorité électorale est fixée à 21 ans pour les autres électeurs du sexe masculin et à 30 ans pour les femmes.

Les élections générales devant avoir lieu partout en même temps, la loi de 1918 dispose que les électeurs non présents dans leur circonscription pourront néanmoins y voter par l'envoi d'un bulletin accompagné d'une déclaration d'identité. Il y a là une mesure applicable en particulier aux militaires en garnison dans une localité différente de leur circonscription électorale.

Enfin pour les militaires et marins qui se trouveraient dans des pays éloignés, la loi autorise le vote par procuration (2).

§ 4. — La Législation Italienne

La loi électorale italienne du 2 septembre 1919 refuse le droit de vote aux sous-officiers et aux soldats, mais

(1) L'effet de cette mesure a évidemment fini de se faire sentir.

(2) Revue du Droit public 1918 p. 97 et suiv. Note du professeur, « La réforme électorale du 6 Février 1918 ».

elle le maintient pour les officiers, ceux-ci ne partageant donc pas les incapacités qui frappent leurs subordonnés.

Il faut remarquer que le droit de vote des officiers est inscrit dans la Constitution.

On sait, en effet, que la Constitution actuelle de l'Italie n'est pas autre chose que le Statut fondamental du Royaume de Sardaigne, qui date du 4 Mars 1848. Quand l'unité italienne s'est faite, en 1861, le Statut du royaume sarde est devenu le Statut italien. Or, aux termes de cette constitution, les officiers sont à la fois électeurs et éligibles à la Chambre des députés.

En ce qui concerne le Sénat, l'article 33 du Statut indique dans quelles catégories le roi choisit les Sénateurs, et parmi celles-ci on relève les titulaires d'emplois publics très élevés, tant civils que militaires. (1)

§ 5. — La Législation Belge

Jusqu'à la guerre de 1914, la Belgique avait le vote plural, c'est-à-dire que certains électeurs avaient, en plus de leur voix propre, une ou même deux voix supplémentaires : une voix était accordée par suite de la situation de fortune ou de la situation de famille, deux voix en raison de certaines capacités. Or, parmi ces capacités donnant droit à un supplément de voix — titre ou emploi occupé — figurait la qualité d'officier, de sorte qu'en Belgique les officiers disposaient de trois voix.

(1) Dareste. Les constitutions modernes.

Ce système fort décrié fut supprimé après la guerre par une série de lois du 15 Octobre 1921 et les militaires, quel que soit leur grade, sont actuellement soumis au droit commun.

§ 6. — La Législation Polonaise

A la suite du recouvrement de son indépendance, la Pologne vient de se donner une Constitution.

La Constitution Polonaise du 17 Mars 1921 établit un système législatif à deux Chambres, le Sénat et la Diète, mais tandis que la Diète a un véritable pouvoir législatif le Sénat n'a qu'un droit de veto.

Le droit de vote appartient à tout citoyen polonais sans distinction de sexe, mais il y a cependant une restriction pour les militaires en service actif pour lesquels le droit de vote est supprimé (1).

§ 7. — CONCLUSION

Cette vue sommaire des législations étrangères nous montre que le statut politique des militaires est fort différent suivant les pays et cette variété précisément nous interdit de tirer de cet examen quelque argument que ce soit ni en faveur du vote des militaires en France, ni contre l'adoption de cette réforme. Elle nous montre cependant que la suspension des droits politiques des militaires ne s'impose pas absolument à l'esprit.

(1) Revue du Droit public 1922 p. 607 et suiv. « La Constitution polonaise » par le professeur A. Peretiatkowicz.

C'est une question de mesure, une question d'époque surtout et aussi de nation. Telle réglementation excellente dans un pays peut être néfaste dans un autre. Telle autre qui a pu être nécessaire à un moment donné peut n'être plus en accord avec les idées du temps présent. Les mœurs politiques, la manière dont l'armée est recrutée, la forme du Gouvernement, la plus ou moins grande habitude de la discipline dans un pays, etc... sont autant de facteurs dont il faut tenir compte.

CHAPITRE V

**CRITIQUE DE LA LOI FRANÇAISE
LES RÉFORMES DÉSIRABLES**

L'étude à laquelle nous nous sommes livré au chapitre III nous a permis de voir qu'elles sont les raisons qui ont motivé en France la suspension des droits politiques pour les militaires présents sous les drapeaux.

Si nous résumons ces raisons, nous trouvons qu'il y a d'une part la crainte de l'indiscipline dans les rangs de l'armée, d'autre part celle de l'insincérité dans le vote des militaires appelés à participer aux élections.

On ne veut pas — et à juste titre — que les chefs influencent leurs subordonnés dans le vote que ceux-ci auront à émettre, mais d'un autre côté on redoute qu'une trop grande liberté laissée aux soldats aille à l'encontre du principe d'autorité.

Et alors la solution qui a paru s'imposer a été celle-ci : les militaires verront leurs droits politiques suspendus pendant le temps qu'ils seront présents sous les drapeaux.

C'est une solution peut-être un peu simpliste. Et nous sommes amené à nous poser la question que nous posions déjà dans l'introduction de cette étude : « Etait-ce là la conséquence inéluctable du désir légitime du maintien de la discipline ? N'aurait-on pas pu, au lieu de choisir cette solution facile, faire une distinction tant entre les différentes catégories de militaires qu'entre les divers droits électoraux ? »

C'est la possibilité de cette double discrimination que nous allons essayer de dégager dans le présent chapitre.

§ 1. — La distinction entre les différentes catégories de militaires

Tous les militaires présents sous les drapeaux n'y sont pas au même titre. Les uns, — et c'est le plus grand nombre, y viennent pendant un temps assez court — disons même de plus en plus court — fixé par la loi de recrutement, afin d'acquérir les connaissances militaires indispensables en cas de danger extérieur.

Les autres appartiennent à l'armée en vertu d'un contrat de durée plus ou moins longue et librement consenti. Parmi ces derniers un certain nombre renouvellent leur contrat, manifestant ainsi l'intention de faire du métier des armes leur métier propre. Ce sont ceux-ci que nous appellerons « militaires de carrière », étant entendu que nous excluons de cette catégorie les militaires simplement engagés ainsi que ceux qui se rengagent pour une période assez courte dans le but seulement d'obtenir un petit emploi civil.

Pour fixer les idées, nous dirons que par « militaire de carrière » nous entendons tout militaire qui a plus de cinq ans de service ou qui sert au titre d'officier de l'active (1).

Ceci posé, est-il équitable que le même régime soit appliqué aux uns et aux autres au point de vue de l'exercice de leurs droits électoraux ?

Sans doute dans un pays démocratique comme le nôtre, il y aurait à première vue — mais seulement à première vue — quelque chose qui choquerait nos sentiments d'égalité si un double régime était établi. Mais il s'agit de bien s'entendre sur cette sacro-sainte égalité qu'on invoque comme argument dans n'importe quelle discussion à tort et à travers.

Est-ce bien un régime d'égalité celui qui existe actuellement et qui consiste à dire aux uns : « Vous êtes privés de vos droits politiques pendant un an et demi » — et nous verrons dans un instant combien cette privation est théorique — et aux autres : « Vous en serez privés pendant toute votre carrière » ?

La situation n'est pas la même dans les deux cas, et parler d'égalité à ce propos, c'est vouloir l'y mettre là où elle n'a rien à faire, ou plutôt c'est vouloir l'éliminer de là où elle devrait être.

(1) Ce n'est pas là un chiffre arbitraire. C'était à partir de la sixième année de service que, avant la guerre, un sous-officier commençait à percevoir une solde mensuelle. Cela indique bien que le lien qui l'unissait à l'armée paraissait changer à ce moment, de même que l'on commence à payer au mois un employé qu'on titularise après l'avoir gardé à l'essai pendant un certain temps en le rétribuant à la journée.

D'ailleurs, à tous les autres point de vue le régime des militaires de carrière n'est pas et ne peut pas être le même que celui des appelés. Les premiers jouissent d'une solde mensuelle, d'une pension de retraite, de certains droits, en un mot d'un statut dont ne jouissent pas les autres. Pourquoi donc, au point de vue spécial des droits politiques, veut-on établir pour les deux catégories un régime uniforme ?

Au surplus, il faut bien s'entendre sur la portée exacte de la privation de ces droits pour les soldats appelés. L'homme de troupe arrive au régiment dans le courant de sa vingtième année ; actuellement, aux termes de la loi de recrutement du 1^{er} Avril 1923, il reste 18 mois sous les drapeaux ; c'est donc à 21 ans 1/2 ou 22 ans au plus tard qu'il est libéré. D'ailleurs la durée du service militaire étant de plus en plus réduite et le service d'un an pouvant être dès maintenant, si l'on en croit les informations de presse et les déclarations autorisées faites au Parlement, considéré comme le régime d'un avenir relativement prochain, c'est entre 21 ans et 21 ans 1/2 que les militaires seront rendus à la vie civile. Très rares sont donc les classes qui en fait sont privées de l'exercice de leurs droits électoraux.

Au surplus, et si nous disons toute notre pensée, cette privation des droits politiques pour les militaires appelés est une excellente chose ; elle a, en effet, pour résultat de reculer l'âge de la majorité électorale, et ce n'est pas un mince bénéfice. Il y aurait sans doute beaucoup à dire sur ce sujet, mais nous déborderions le cadre de cette étude.

Un point donc nous semble acquis, c'est que le principe d'égalité ne serait nullement violé du fait que les militaires de carrière pourraient exercer leurs droits politiques alors que les appelés en seraient momentanément privés.

Il y aurait même un moyen de rendre plus visible cette égalité pour ceux qui persisteraient à la nier ; ce serait de porter à 25 ans l'âge de la majorité politique. La qualité du vote y gagnerait certainement.

Cela aurait d'ailleurs un autre avantage : avec le système actuel, les hommes réformés, étant exempts de service militaire, continuent à jouir de leurs droits politiques. On arrive ainsi à ce résultat véritablement paradoxal de donner une prime à ceux que leur insuffisance physique rend inaptes au service militaire (1).

Ce principe étant établi, nous allons essayer de démontrer qu le vote des militaires de carrière ne comporte pas les inconvénients qu'on paraît redouter ; nous ferons ensuite la contre-épreuve en montrant les avantages certains qui en résulteraient.

§2. — Le Vote des Militaires de carrière est possible

Reprenons ici les deux idées maîtresses qui sont à la base des lois en vigueur.

(1) Pour bien montrer que le système que nous préconisons n'a pas pour but de donner indirectement un avantage à certaines catégories de militaires, nous admettons parfaitement que les jeunes officiers issus de St-Cyr ou de l'école Polytechnique ne pourraient pas voter avant d'avoir atteint l'âge auquel les hommes de leur classe peuvent exercer leurs droits électoraux.

D'abord la crainte de l'indiscipline. — En quoi le fait, pour un militaire de carrière, d'aller porter son bulletin de vote dans l'urne le jour du scrutin peut-il avoir un effet quelconque sur la discipline ? En quoi ce simple geste peut-il engendrer une diminution dans le sentiment du devoir militaire ? En toute conscience, nous ne le voyons pas. (1) Car — et il est nécessaire de bien insister sur ce point — il n'est pas du tout indispensable pour exprimer un avis le jour du scrutin d'avoir assisté à des réunions publiques, d'avoir toléré des discussions au sein de casernes.

Combien d'électeurs accomplissent leur devoir de citoyen sans jamais avoir assisté aux réunions publiques qui précèdent les élections. La lecture des journaux et des affiches leur suffit amplement pour se former une opinion — vraie ou fausse d'ailleurs, mais ni plus vraie ni plus fausse que s'ils avaient assisté à des réunions électorales — sur les idées de tel ou tel candidat, sur la valeur de telle ou telle politique.

Or les journaux sont lus hors des casernes et même dans les casernes. Les bibliothèques de garnison, les cercles d'officiers, les mess de sous-officiers reçoivent des revues et des journaux de toute opinion et leurs membres les lisent. S'ensuit-il pour cela des discussions violentes au sein de ces groupes ? Nous ne l'avons jamais constaté.

(1) Nous pouvons d'ailleurs invoquer sur ce point l'opinion de chefs militaires tels que le Colonel Denfert-Rochereau (Discussion de la loi de 1872), du Général Pedoya (Proposition de loi du 25 Octobre 1910) et de M. Henry Paté, député, ancien officier (Proposition de loi du 20 Mars 1919).

Pourquoi en irait-il autrement le jour où ces mêmes individus pourraient, par leur bulletin de vote, exprimer librement — mais discrètement — l'opinion qu'ils sont contraints d'étouffer ?

On n'a jamais songé à interdire aux militaires la pratique de leur religion, et l'on ne trouve nullement bizarre que les uns se rendent à l'église pendant que les autres vont au temple ou à la synagogue et que d'autres encore ne vont nulle part. Pourquoi ne pas permettre que le jour des élections les militaires de carrière se rendent au bureau de vote pour y déposer leur bulletin ? En quoi cela est-il contraire à la discipline ?

Nous allons même plus loin. Osera-t-on soutenir vraiment que la privation des droits politiques a exclu d'une manière absolue la politique de l'armée ? Affirmera-t-on que jamais, aucun militaire n'a fait de la politique — dans un sens ou dans l'autre — parce que privé de l'exercice de ses droits électoraux ? Mais toute l'affaire Dreyfus proteste contre cette affirmation et toute l'histoire politique de ce dernier quart de siècle se dresse pour le démentir.

Et alors que vaut cette précaution qui ne protège pas, cette interdiction qu'il est possible d'enfreindre ?

Disons plus ; il est beaucoup plus malsain de faire de la politique en dessous que d'aller déposer au jour fixé son bulletin de vote dans l'urne électorale. Le droit de vote n'entraîne pas forcément l'idée de prosélytisme.

Est-ce que le corps de la police — police d'Etat comme police municipale — est privé de ses droits

électoraux ? Et pourtant, ici comme là, une discipline extrêmement sévère n'est-elle pas indispensable ?

Et les douaniers, ne votent-ils pas déjà ?

Ce droit de vote qui, nous venons de le montrer, n'aurait pas, ne pourrait pas avoir de conséquence funeste au point de vue de la discipline s'il était exercé par les militaires de carrière, serait au contraire dangereux si on l'abandonnait aux militaires appelés.

Il y aurait d'abord l'inconvénient d'avoir une masse d'hommes très jeunes, donc inexpérimentés, qui risqueraient d'être une proie facile pour les agitateurs professionnels. (1)

Mais il y aurait une autre danger, à notre avis non moins grave. N'oublions pas que la mentalité des foules est très différente de celle des individus pris isolément. Supposons qu'à un moment de tension politique le Gouvernement admette la nécessité de demander aux Chambres soit le maintien de la classe libérable, (2) soit la prolongation de la durée du service actif comme cela a eu lieu en 1913. Supposons encore que cette circonstance se présente au moment du renouvellement de la Chambre ; les élections se faisant partiellement sur cette question, ne serait-il pas à redouter que les hommes présents sous les drapeaux faisant passer leur intérêt particulier avant celui du

(1) Ce point a été mis en lumière lors de la discussion de la loi de 1872. Voir *supra*.

(2) Loi du 1^{er} Avril 1923 art. 40. Sans doute le Gouvernement n'a pas à demander aux Chambres de voter cette mesure ; il n'a qu'à leur rendre compte de ce qu'il a décidé, mais pratiquement il n'y a pas à distinguer, car le Parlement peut, s'il juge la mesure injustifiée, mettre le Gouvernement en minorité et l'obliger à se retirer.

pays ne votent tous pour les candidats qui leur promettaient le renvoi immédiat dans leurs foyers ? Et même, sans aller aussi loin, lors du renouvellement de la Chambre, n'y aurait-il pas lieu de craindre que les votes des militaires ne se portent en bloc sur les candidats qui leur promettaient le service de durée minima ?

Il y a là un danger certain au point de vue de la défense nationale, puisque dans une ville dont la garnison est importante ce vote en masse des militaires serait de nature à modifier les résultats du scrutin.

Un tel danger n'est évidemment pas à redouter de la part d'individus liés au service par un contrat librement consenti.

Le second point à examiner, c'est la crainte de l'influence des chefs sur leurs subordonnés dans l'expression du vote que ceux-ci auraient à émettre.

Cette crainte nous paraît tout à fait chimérique. Remarquons, en effet, que les militaires de carrière, plus âgés que les soldats appelés, ont l'esprit plus mûri et sont moins faciles à entraîner. D'autre part, le vote étant secret, quelle influence pourrait bien exercer un capitaine, par exemple, sur le vote de ses sous-officiers, ou un chef de corps sur celui de ses officiers, en supposant que l'un ou l'autre en ait l'intention, hypothèse que, pour notre part, nous nous refusons à envisager.

D'ailleurs, si l'objection avait une valeur quelconque, elle devrait être faite non pas seulement au sujet du vote des militaires mais au sujet de celui des fonctionnaires et même a fortiori pour ceux-ci. En effet,

les fonctionnaires étant éligibles, ceux qui font acte de candidature manifestent publiquement leur opinion, ce qui peut nuire — ou être avantageux — à leur carrière.

Mais examinons la question d'un point de vue plus général.

N'y a-t-il pas des professions qui, par le milieu dans lequel elles s'exercent, sont de nature à influencer profondément les électeurs ? Nous citerons seulement les instituteurs, les médecins et les ministres du culte.

L'instituteur — particulièrement l'instituteur de village — en contact avec les parents de ses élèves, en contact aussi avec la plupart des habitants de la localité en raison de ses fonctions de secrétaire de mairie, n'est-il pas en mesure d'exercer une influence que nous n'hésitons pas à qualifier d'immense sur les électeurs du pays ?

Le médecin encore, causant avec ses malades non pas seulement des maux dont ils souffrent, mais des élections prochaines, n'exerce-t-il pas dans son milieu une certaine action ? Est-ce sans raison que le Code Civil interdit aux médecins de recueillir l'héritage des personnes qu'ils ont soignées ? (1).

Leur influence est d'ailleurs à ce point indéniable, qu'ils ont toujours réussi à obtenir un traitement de faveur. N'est-ce pas eux qui, les premiers parmi les personnes exerçant une profession libérale, ont obtenu le droit de se constituer en syndicat ? (2) Or ce n'est

(1) Code Civil article 909. Cet article comporte la même interdiction pour les ministres du culte.

(2) Loi du 30 Novembre 1892 sur l'exercice de la médecine article 13.

pas seulement grâce à leur importance numérique au Parlement qu'ils ont pu obtenir ce résultat, puisque les avocats, encore plus nombreux qu'eux, ne l'avaient pas obtenu (1). C'est parce que les législateurs ont voulu se ménager leur influence qu'ils savaient considérable.

Enfin le prêtre n'a-t-il pas sur les fidèles — et sur les femmes en particulier — une influence incontestable, influence telle que si le législateur n'a pas voulu jusqu'ici accorder aux femmes le droit de suffrage, c'est bien parce qu'il craignait cette action du clergé.

Et pourtant ni les instituteurs, ni les médecins, ni les ministres du culte ne sont exclus du droit de vote — et personne d'ailleurs ne songe à les en exclure.

Mais alors, quels arguments reste-t-il contre le vote des militaires de carrière ? En vérité, il ne reste rien. Ou plutôt oui, il reste quelque chose — il reste le préjugé, il reste la routine.

Donc pas de raison, des prétextes seulement pour enlever aux militaires de carrière le droit de vote.

Nous disons bien « le droit de vote », car nous ne demandons pas pour eux l'éligibilité qui existe cependant dans plusieurs pays ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent.

L'éligibilité, en effet, entraîne pour le candidat l'obligation de faire une campagne électorale, c'est-à-dire une manifestation publique de ses opinions. Or nous convenons très volontiers que cette manifestation ne peut s'accorder avec la discipline indispensable à l'armée.

(1) Ils l'ont depuis la loi du 12 Mars 1920.

Nous nous représentons très mal, pour notre part, un officier ou un sous-officier candidat aux élections revenant après un échec dans son unité au milieu de ses hommes, ayant choqué peut-être au cours de sa campagne les sentiments de certains d'entre eux ; il est indiscutable, à notre avis, que son autorité s'en trouverait amoindrie.

Si nous demandons pour le militaire de carrière le droit de vote, c'est à la condition formelle que l'exercice de ce droit ne comporte aucune manifestation extérieure.

Il y a dans ces manifestations quelque chose qui ne s'accorde ni avec la discipline ni avec l'autorité qu'un chef, quel que soit son grade, doit conserver intacte vis-à-vis de ses subordonnés.

Et aussi, quelle source d'arrivisme ne risquerait-on pas d'introduire ainsi dans l'armée ? Le non élu, avons-nous dit, manquerait d'autorité en se représentant devant ses hommes (1) ; mais l'ancien élu dont le mandat ne serait pas renouvelé obtiendrait peut-être — employons par indulgence la forme dubitative — un avancement que les plus brillants états de service n'auraient pu lui faire obtenir. Demandons plutôt là-dessus l'avis des fonctionnaires (2).

(1) Nous ne prétendons pas que cette diminution d'autorité serait justifiée. Il nous suffit de constater qu'elle existerait.

(2) Si nous repoussons l'éligibilité des militaires aux assemblées politiques, il va de soi que nous réservons la question de leur éligibilité devant un Parlement professionnel. Depuis assez longtemps, en effet, certains publicistes — nous prenons ce mot dans son sens exact d'auteur de droit public — demandent qu'une des Chambres du Parlement re-

D'ailleurs l'inéligibilité a en partie sa raison d'être dans la nécessité pour l'Etat de séparer le pouvoir civil de l'autorité militaire (1).

Toute l'histoire montre les précautions prises par les gouvernements successifs en vue de placer le personnel de l'armée sous la dépendance du pouvoir civil. En particulier, le recrutement de l'armée est une opération purement civile ; la force armée ne peut être mise en mouvement que sur l'ordre de l'autorité civile qui, par une réquisition écrite, prend la responsabilité de cet ordre.

Il n'y a que dans des cas tout à fait exceptionnels — en cas de guerre ou d'insurrection à main armée — que l'établissement de l'état de siège vient provisoirement renverser les rôles, et encore dans une mesure assez limitée, puisque, en ce qui concerne la conduite de la guerre, le Gouvernement conserve toujours la direction des opérations et que les pouvoirs de police qui passent entre les mains de l'autorité militaire ne lui sont conférés que pour la durée du péril seulement. La loi qui déclare l'état de siège doit, en effet, fixer le temps de sa durée.

Mais si cette considération peut, dans une certaine

présente les intérêts professionnels ou tout au moins, qu'à côté du Parlement politique, soit créé un organe professionnel dont les attributions seraient d'ordre consultatif. Si une telle éventualité était réalisée, il est hors de doute que les militaires de carrière auraient également leur avis à donner et que leur représentation dans un tel Parlement serait certainement aussi désirable que celle de toute autre profession.

(1) Voir Haurion — Principes de Droit Public 2^e Edit. 1916 p. 455 et suivantes.

mésure, justifier l'inéligibilité des militaires de carrière, elle est tout à fait insuffisante pour justifier la suspension du droit de vote.

Enfin remarquons qu'il y aura bientôt quelque chose de particulièrement choquant au système actuel ; nous voulons parler du moment, prochain sans doute, où les femmes auront accès aux droits électoraux.

En France, la femme ne vote pas encore, mais, sans vouloir être prophète, il est permis de dire qu'elle ne tardera sans doute plus longtemps à être privée de ses droits politiques. Sera-ce un bien ou un mal ? Il est permis d'être fort sceptique sur l'amélioration qui pourra en résulter. Quoi qu'il en soit, on verra à ce moment des ménages dans lesquels la femme votera alors que le mari ne le pourra pas. Bien mieux, dans certains ménages d'officiers d'une certaine ancienneté, la jeune fille majeure ira déposer son bulletin de vote alors que son père devra se contenter de l'y regarder aller. On ne saurait pousser plus loin le paradoxe.

« Mais, objecte-t-on généralement, peu importe ! Si la femme vote il est à peu près certain qu'elle ne fera que réfléchir l'opinion de son mari, et par son intermédiaire le mari votera ».

C'est un raisonnement que nous n'admettons pas, car, dans ce cas, le ménage militaire n'aura qu'une voix au total alors que les autres ménages disposeront de deux voix. Et où sera alors l'égalité ?

Nous pourrions pousser plus loin l'ironie en montrant la femme député, membre de la Commission de l'armée, venant inspecter différents services militaires.

Mais nous touchons là au domaine du vaudeville et nous avons la prétention de faire une étude sérieuse.

§ 3. — Les avantages du vote des militaires de carrière

Il ne suffit pas que le vote des militaires de carrière ne comporte pas d'inconvénients pour qu'il soit désirable. Il faut encore qu'il présente des avantages. C'est à démontrer ceux-ci que nous allons nous employer.

La législation actuelle enlève aux militaires l'exercice d'un droit qui est en même temps un devoir. Elle l'amène ainsi à presque se désintéresser d'une quantité de questions qui sont cependant d'un intérêt primordial pour la force et la prospérité du pays.

C'est donc à la fois un devoir supplémentaire que rempliraient les militaires de carrière appelés à voter, et ce serait un complément de force pour le pays — et pour l'armée — que d'avoir un corps d'officiers mieux au courant des questions d'ordre économique, politique, social, financier, etc... dont aucun citoyen n'a le droit de se désintéresser.

Examinons le premier point. L'exercice du droit de vote est tellement un devoir, contrairement à l'opinion de beaucoup de gens qui semblent n'y voir qu'un droit, que certaines propositions ont tendu à différentes époques à rendre le vote obligatoire (1).

(1) Voir Rapport fait au nom de la Commission du suffrage universel par le député-professeur Joseph Barthélemy. Chambre des députés 7 Juillet 1922 N° 4738 — reproduit dans la Revue du Droit public 1923 p. 101 et suiv.

Déjà, au cours de l'élaboration des lois constitutionnelles de 1875, la question de l'obligation du vote avait été posée devant l'Assemblée nationale. Depuis cette date, plusieurs propositions de loi ont été déposées dans ce sens. La plus récente est celle de M. Roulleaux-Dugage (1).

Est-il rationnel, alors qu'on veut combattre l'abstention d'un trop grand nombre d'électeurs, de priver certains autres de ce droit ? Peut-on logiquement songer à rendre obligatoire à certains ce que l'on rend impossible à d'autres ? Nous ne le pensons pas.

Dans la discussion de la loi de 1872 (2) le rapporteur de la loi disait ceci : « Laissons l'armée à sa noble et pure mission ; que les hommes qui la composent n'aient à s'occuper que de se perfectionner dans leur art, dans leur métier. »

Et ceci nous amène à étudier le deuxième point, nous voulons dire le complément de force que retirerait le pays du fait d'avoir un corps de militaires de carrière mieux instruit des questions que nous appellerons extra-militaires.

Quelle est en effet la tâche de l'officier dans l'armée actuelle ? Lui suffit-il de connaître parfaitement la technique de son arme ou de son service ? Nous n'hésitons pas à répondre non. La connaissance, même très approfondie, de son métier proprement dit ne lui suffit plus, ou, plus exactement, son métier déborde le cadre

(1) Chambre des députés 1919 N° 6549.

(2) Voir *suprà*.

trop étroit de la technique. Celui qui se confinerait dans son rôle de chef de son unité risquerait de se voir dépasser par les évènements.

On a dit et répété à maintes reprises que la guerre actuelle n'est plus seulement une lutte d'armée contre armée, mais une lutte de pays contre pays, ou, si l'on préfère, de nation armée contre nation armée.

La guerre, en effet, ne se fait pas seulement avec des hommes, des armes et des munitions. Sans doute il y a surtout cela — et l'on a peut-être actuellement une tendance à trop le négliger — mais il y a encore autre chose, et l'expérience de la dernière guerre l'a surabondamment prouvé. Les questions d'ordre économique, social, industriel, financier, en particulier, interviennent pour une large part, à un point tel que ce n'est plus seulement la mobilisation de l'armée proprement dite qui est envisagée, mais l'organisation tout entière du pays en temps de guerre (1), le groupement de toutes les forces vives de la nation en vue de résister victorieusement à une attaque de l'étranger.

Or, le militaire de carrière doit être particulièrement au courant de toutes ces questions. Et comment veut-on qu'il s'y intéresse spécialement si, précisément, il est le seul à ne pouvoir émettre d'avis à leur sujet.

La vérité, c'est qu'on joue sur les mots ; on ne veut pas, dit-on, que les militaires de carrière « fassent de

(1) Décret du 17 Novembre 1921 réorganisant le Conseil supérieur de la défense nationale et nombreux rapports déposés à la Chambre par M. le député Fabry sur l'organisation de la nation en temps de guerre.

la politique ». « Ne donnons point à l'armée un rôle politique disait le rapporteur de la loi de 1872 ; elle appartient au pays tout entier ; c'est en cela qu'elle est grande. Ne la rapetissons pas à la taille des partis. »

Mais que signifie exactement cette expression vague « faire de la politique », à laquelle on attribue le plus souvent un sens péjoratif.

Est-ce faire de la politique — au sens défavorable de ce mot — que de vouloir participer au choix des hommes de qui dépend le sort du pays ?

Est-ce un acte reprehensible que de vouloir émettre un avis sur toutes les questions vitales pour la nation : sur la défense nationale, sur les problèmes économiques, sur l'exécution des traités de paix, sur la réforme administrative et sur tant d'autres questions dont l'énumération suffirait à remplir des pages de cette étude ?

Est-ce faire preuve d'une prétention exagérée que de demander à ne pas être traité plus défavorablement que certains condamnés de droit commun auxquels une amnistie a blanchi la façade ?

Est-il excessif de demander à être traité sur le même pied que les idiots non interdits — car ceux-ci votent, ne l'oublions pas.

Est-ce parce que certains fauteurs de troubles voient dans la politique une occasion commode de vivre aux dépens des électeurs que l'on va écarter de la « politique » — non plus dans ce qu'elle a de péjoratif, mais dans ce qu'elle a de plus élevé — toute une partie parmi les plus saines de la nation ?

L'armée comprend une élite. Pourquoi se priver sans

motif sérieux des avis de cette élite ? Dans une démocratie tous les intéressés ne doivent-ils pas être consultés ? N'est-il pas pour le moins étrange, par exemple, que tout le monde puisse émettre son avis sur les questions d'ordre purement militaire et que seuls les militaires ne le puissent pas. Il est vrai que Faguet, avec son ironie habituelle, a célébré depuis longtemps « le culte de l'incompétence ».

A une époque où, suivant l'expression de M. Charles Benoist, n'importe qui étant bon à n'importe quoi peut n'importe quand être mis n'importe où, à une époque où chacun se pique de tout savoir sans jamais rien avoir appris, où la vogue de soi-disant idées générales n'est le plus souvent qu'un prétexte commode pour masquer l'indigence des notions précises, il ne faut, il est vrai, pas trop s'étonner si l'on écarte du débat ceux qui auraient précisément un avis intéressant à formuler. Ne nous sera-t-il tout de même pas permis de désirer autre chose ?

Si nous nous résumons, nous dirons donc : les militaires de carrière ne doivent pas être éligibles, mais ~~ne~~ doivent voter.

Comment serait organisé leur vote ? c'est la dernière question qu'il nous reste à examiner.

§ 4. — L'organisation du vote des militaires de carrière

Où les militaires de carrière voteraient-ils ?

On sait qu'au point de vue du domicile les militaires sont assimilés aux fonctionnaires révocables. Même les

officiers, quoique jouissant de la propriété de leur grade, ne sont pas assimilés aux fonctionnaires à vie pour lesquels l'article 107 du Code civil fixe le domicile au lieu où leur service les appelle (1). Ils n'ont donc pas de domicile légal et ne changent par conséquent pas obligatoirement de domicile en même temps que de garnison.

Mais, restant dans le droit commun, rien ne les empêche de déplacer leur domicile à tout changement de garnison si aucun établissement ne les attache ailleurs et s'ils le désirent.

Nous estimons donc que les militaires de carrière doivent pouvoir à leur choix être inscrits soit sur les listes électorales de la commune où les attache un établissement, soit sur celles de la commune où ils se trouvent en garnison.

Dans le premier cas — s'ils sont inscrits dans un lieu autre que la garnison — comme il ne saurait être question d'accorder le même jour à tous les militaires de carrière originaires de régions parfois très éloignées une permission pour aller prendre part aux élections, nous envisageons pour eux la possibilité du vote par correspondance.

Dans le second cas — inscription dans la commune siège de la garnison — les militaires de carrière voteraient comme tout le monde.

Remarquons à ce sujet que le vote des militaires de carrière dans leur garnison n'entraînerait pas les incon-

(1) Planiol — Traité élémentaire de Droit civil, Tome I N^o 588 et 589.

vénients qui résulteraient du vote de l'ensemble des militaires dans cette même localité, leur petit nombre n'étant pas de nature à troubler profondément les résultats du scrutin.

Quant aux militaires de carrière présents aux colonies ou sur les théâtres d'opérations extérieurs, ils pourraient suivant le cas soit voter par correspondance, si la colonie ou le protectorat n'est pas très éloigné, soit voter dans la colonie même, s'il s'agit d'une colonie ou possession représentée au Parlement (1), soit être momentanément privés du droit de vote si aucune de ces conditions n'était remplie.

(1) Nous ne voyons aucun inconvénient à cela puisque le député une fois élu représente la nation tout entière et pas seulement le département ou la colonie qui l'a nommé.

CONCLUSION

Arrivé au terme de cette étude, nous déclarons formellement que nous avons conscience de n'avoir toujours eu en vue que les intérêts supérieurs de la nation sans jamais nous être préoccupé de ceux des cadres de carrière.

Nous avons conscience de proposer une réforme juste, raisonnable, exempte de dangers pour le maintien de la discipline dans l'armée, utile pour le développement intellectuel et moral de ses cadres, désirable enfin pour le bien du pays tout entier.

C'est dans cet esprit que nous avons entrepris cette étude et que nous désirons sincèrement voir s'accomplir la réforme que nous proposons.

Il ne faut plus que, suivant l'expression de Broussilov, « en France, les militaires professionnels soient des demi-citoyens tenus à l'écart de la nation. »

Dans une démocratie, il ne saurait y avoir des citoyens complets et des demi-citoyens. Tous ceux qui paient l'impôt doivent avoir le droit d'en contrôler l'emploi par eux-mêmes ou par leurs représentants.

Puisse le législateur faire confiance aux cadres de carrière ; s'il en était encore besoin, si les preuves de

discipline et d'attachement au devoir qu'ils ont données n'étaient pas déjà une garantie suffisante, nous pourrions lui renouveler ici l'assurance formelle que jamais ils ne failliront à leur noble tâche.

Vu : Le Doyen,

BERTHÉLÉMY

Vu : Le Président,

JÉZE

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

APPELL

BIBLIOGRAPHIE

- CHAVEGRIN. — Le mode de recrutement et la constitution des assemblées politiques (Cours de doctorat politique. Paris 1921-22).
- DALLOZ. — Recueil périodique.
- DALLOZ. — Répertoire pratique, mot « Armée ».
- DARESTE. — Les Constitutions modernes.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel 2^e édit. 1922-25, 5 vol.
- DUGUIT et MONNIER. — Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, 3^e édit.
- ESMEIN. — Précis de droit constitutionnel.
- HAURIOU. — Précis de droit constitutionnel (1923).
- HAURIOU. — Principes de droit public 2^e édit. 1916.
- LE NOIR DE TOURTEAUVILLE. — Loi du 21 Mars 1905 — Commentaire historique et pratique 1907, 4 vol.
- MEYER. — Manuel de recrutement (1906).
- MOREAU. — Précis de droit constitutionnel.
- Henry PATÉ. — Proposition de loi (1919.)
- Général PÉDOYA. — Proposition de loi (1910).
- Général PÉDOYA. — Le droit de vote dans l'armée (1923).
- PLANIOL. — Traité élémentaire de droit civil, 3 vol.

RABANY. — Le recrutement de l'armée. Commentaire de la loi du 21 Mars 1905. 2^e édit. 1907.

RABANY. — Guide général des élections, 2^e édit 1919.

Revue du Droit public.

Rapports et débats parlementaires sur les lois de recrutement.

Bulletin des lois.

Bulletin officiel du Ministère de la Guerre.

Bulletin du Ministère de l'Intérieur.

TABLE DES MATIERES

	PAGES
Introduction	5
CHAPITRE I. — Les diverses manières possibles d'envisager la condition politique des mili- taires	7
CHAPITRE II. — Historique de la condition politique des militaires en France	9
§ 1. — L'ancien régime	9
§ 2. — La période révolutionnaire	10
§ 3. — Le Consulat et l'Empire	20
§ 4. — La Restauration	21
§ 5. — La Monarchie de Juillet	22
§ 6. — La République de 1848	23
§ 7. — Le Second Empire	36
§ 8. — La 3 ^e République	38
CHAPITRE III. — Etude juridique de la législation actuelle	42
§ 1. — La loi de recrutement du 27 Juillet 1872	42
§ 2. — La loi organique du 30 Novembre 1875	46
§ 3. — Les lois de recrutement postérieures	48
§ 4. — Les militaires et le droit de vote	52
§ 5. — Sanctions de l'interdiction de voter	63
§ 6. — Les militaires et l'éligibilité	65
§ 7. — La situation des parlementaires pré- sents sous les drapeaux	70
§ 8. — Les militaires et le droit de pétition	71
§ 9. — Les projets de réforme	73

CHAPITRE IV. — La condition politique des militaires dans les armées étrangères.....	74
§ 1. — La législation allemande.....	74
§ 2. — La législation autrichienne.....	77
§ 3. — La législation anglaise.....	78
§ 4. — La législation italienne.....	79
§ 5. — La législation belge.....	80
§ 6. — La législation polonaise.....	81
§ 7. — Conclusion.....	81
CHAPITRE V. — Critique de la loi française. Les réformes désirables	83
§ 1. — La distinction entre les différentes catégories de militaires.....	84
§ 2. — Le vote des militaires de carrière est possible	87
§ 3. — Les avantages du vote des militaires de carrière	97
§ 4. — L'organisation du vote des militaires de carrière	101
Conclusion	104
Bibliographie	106

IMP. JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS, 15, RUE RACINE, PARIS
